

主 文

一 甲事件

1 被告国土交通大臣が平成14年4月19日付けで行った、一般国道468号（一般有料道路「首都圏中央連絡自動車道」）と高速自動車国道中央自動車道富士吉田線との接続点から東京都青梅市α1地内の青梅インターチェンジまでの間を結ぶ延長20.30キロメートルの区間に設置が予定されている一般有料自動車専用道路の新設工事及びこれに伴う附帯事業のうち、東京都八王子市α2町地内の延長0.58キロメートルの区間及び同市α3町地内から同市α4町地内までの延長4.83キロメートルの区間の合計5.41キロメートルの区間並びに八王子ジャンクション（仮称）の新設事業（東京都八王子市α2町地内）についての土地収用法16条所定の事業の認定の取消しを求める訴えのうち、第2原告P1、第4原告ら及び第5原告らに係る部分をいずれも却下する。

2 第1原告P2、第2原告ら（ただし、第2原告P1を除く。）及び第3原告らの前記1掲記の事業の認定の取消請求をいずれも棄却する。

二 乙事件

1 別紙裁決目録記載1の権利取得裁決の取消しを求める訴えのうち、第6原告P2、第7原告ら（ただし、第7原告P3、第7原告P4、第7原告P5、第7原告P6、第7原告P7、第7原告P8及び第7原告P9を除く。）並びに第8原告ら（ただし、第8原告P3、第8原告P4、第8原告P10、第8原告P11、第8原告P12、第8原告P13、第8原告P14、第8原告P5、第8原告P6、第8原告P15、第8原告P7、第8原告P8、第8原告P16、第8原告P17及び第8原告P9を除く。）に係る部分をいずれも却下する。

2 前項各ただし書記載の第7原告ら及び第8原告らの別紙裁決目録記載1の権利取得裁決の取消請求をいずれも棄却する。

3 別紙裁決目録記載2の権利取得裁決の取消しを求める訴えのうち、第7原告ら及び第8原告ら（ただし、第8原告P2を除く。）に係る部分をいずれも却下する。

4 第6原告兼第8原告P2の別紙裁決目録記載2の権利取得裁決の取消請求を棄却する。

5 別紙裁決目録記載3の権利取得裁決の取消しを求める訴えのうち、第7原告ら（ただし、第7原告P18を除く。）並びに第8原告ら（ただし、第8原告P19、第8原告P20、第8原告P21、第8原告P22、第8原告P23、第8原告P24、第8原告P25、第8原告P26、第8原告P27、第8原告P28、第8原告P2及び第8原告P18を除く。）に係る部分をいずれも却下する。

6 第6原告P2並びに前項各括弧書き内に記載の第7原告ら及び第8原告らの別紙裁決目録記載3の権利取得裁決の取消請求をいずれも棄却する。

7 別紙裁決目録記載4の権利取得裁決の取消しを求める訴えのうち、第7原告ら（ただし、第7原告P3、第7原告P29、第7原告P30、第7原告P31及び第7原告P32を除く。）並びに第8原告ら（ただし、第8原告P3、第8原告P33、第8原告P34、第8原告P35、第8原告P36、第8原告P29、第8原告P30、第8原告P37、第8原告P38、第8原告P39、第8原告P31、第8原告P40、第8原告P41、第8原告P2、第8原告P42、第8原告P32及び第8原告P43を除く。）に係る部分をいずれも却下する。

8 第6原告P2並びに前項各括弧書き内に記載の第7原告ら及び第8原告らの別紙裁決目録記載4の権利取得裁決の取消請求をいずれも棄却する。

9 別紙裁決目録記載5の権利取得裁決の取消しを求める訴えのうち、第7原告ら（ただし、第7原告P3、第7原告P44、第7原告P45、第7原告P46、第7原告P47、第7原告P48、第7原告P49、第7原告P50、第7原告P51、第7原告P52、第7原告P53、第7原告P54、第7原告P55、第7原告P56、第7原告P57、第7原告P58、第7原告P59、第7原告P60、第7原告P61、第7原告P62、第7原告P63、第7原告P64、第7原告P65、第7原告P66、第7原告P67、第7原告P68、第7原告P69、第7原告P18、第7原告P70及び第7原告P71を除く。）並びに第8原告ら（ただし、第8原告P72、第8原告P73、第8原告P74、第8原告P2及び第8原告P18を除く。）に係る部分をいずれも却下する。

10 第6原告P2並びに前項各括弧書き内に記載の第7原告ら及び第8原告ら

の別紙裁決目録記載5の権利取得裁決の取消請求をいずれも棄却する。

11 別紙裁決目録記載6の権利取得裁決の取消しを求める訴えのうち、第8原告P34、第8原告P35、第8原告P10、第8原告P36、第8原告P11、第8原告P12、第8原告P13、第8原告P14、第8原告P72、第8原告P38、第8原告P39、第8原告P40、第8原告P15、第8原告P73、第8原告P16及び第8原告P41に係る部分をいずれも却下する。

12 第6原告P2、第7原告ら及び第8原告ら（ただし、前項記載の第8原告らを除く。）の別紙裁決目録記載6の権利取得裁決の取消請求をいずれも棄却する。

13 第6原告P2、第7原告ら及び第8原告らの別紙裁決目録記載の各明渡裁決の取消しを求める訴えをいずれも却下する。

三 丙事件

1 第9原告ら及び第10原告らの別紙裁決目録記載3の権利取得裁決の取消しを求める訴えをいずれも却下する。

2 別紙裁決目録記載4の権利取得裁決の取消しを求める訴えのうち、第9原告ら（ただし、第9原告P75を除く。）並びに第10原告ら（ただし、第10原告P76及び第10原告P75を除く。）に係る部分をいずれも却下する。

3 第9原告兼第10原告P75及び第10原告P76の別紙裁決目録記載4の権利取得裁決の取消請求をいずれも棄却する。

4 別紙裁決目録記載5の権利取得裁決の取消しを求める訴えのうち、第9原告ら（ただし、第9原告P77、第9原告P78及び第9原告P79を除く。）並びに第10原告ら（ただし、第10原告P77、第10原告P78及び第10原告P79を除く。）に係る部分をいずれも却下する。

5 前項各括弧書き内に記載の第9原告ら及び第10原告らの別紙裁決目録記載5の権利取得裁決の取消請求をいずれも棄却する。

6 別紙裁決目録記載6の権利取得裁決の取消しを求める訴えのうち、第10原告P76に係る部分を却下する。

7 第9原告ら及び第10原告ら（ただし、第10原告P76を除く。）の別紙裁決目録記載6の権利取得裁決の取消請求をいずれも棄却する。

8 第9原告ら及び第10原告らの別紙裁決目録記載3から6までの各明渡裁決の取消しを求める訴えをいずれも却下する。

四 全事件

訴訟費用は、全事件を通じて原告らの負担とする。

事実及び理由

目 次

【本文】		
第一	略称	13
第二	当事者の求める裁判	19
一	甲事件	19
二	乙事件	20
三	丙事件	21
第三	事案の概要	23
一	事案の骨子	23
二	法令の定め	24
1	旧土地収用法の規定	24
2	土地収用法の改正	26
3	土地収用法の規定	30
4	旧東京都環境影響評価条例の規定	47
5	東京都環境影響評価条例の改正	54
三	前提となる事実	55
1	原告ら	55
2	本件事業に係る事業計画	57
3	本件事業認定の手續	59
4	本件各収用裁決の手續及び土地の明渡し	60
四	争点	61
五	当事者の主張の要旨	62
第四	時機に後れた攻撃防御方法についての判断	62

第五	認定事実	6 2
一	圏央道全体の事業計画	6 3
二	本件事業認定申請の概要	6 7
三	本件事業に係る都市計画決定手続	6 8
四	圏央道の事業に係る費用便益分析の実施	7 1
五	事業評価監視委員会における再評価等	7 8
六	事業の工事期間の変更	8 0
七	計画交通量の見直しに伴う環境影響評価の照査	8 0
八	本件事業認定の手続	9 6
九	本件事業認定に係る申請書及びその添付資料の概要	1 0 1
一〇	本件各裁決の手続	1 0 5
第六	甲事件についての判断	1 1 8
一	原告らの原告適格及び当事者能力	1 1 8
二	本件事業認定が土地収用法 2 0 条 1 号及び 2 号の要件に適合するか否か	1 3 5
三	本件事業認定が土地収用法 2 0 条 3 号の要件に適合するか否か	1 3 7
四	本件事業認定が土地収用法 2 0 条 4 号の要件に適合するか否か	2 1 6
五	本件事業が事業認定の黙示的前提要件を欠いていることにより本件事業認定が違法となるか否か	2 1 8
六	本件事業認定の手続の違法の有無等	2 1 8
七	本件環境影響評価の違法により本件事業認定が違法となるか否か	2 2 7
八	本件都市計画決定手続の違法により本件事業認定が違法となるか否か	2 3 1
九	本件事業が生物の多様性に関する条約又は自然公園法に違反するか否か	2 3 3
一〇	本件事業が種の保存法に違反するか否か	2 3 9
一一	本件事業が文化財保護法に違反するか否か	2 4 1
第七	乙事件及び丙事件についての判断	2 4 2
一	乙及び丙事件原告らの原告適格	2 4 2
二	本件事業認定の違法性の承継の有無	2 5 2
三	本件各裁決固有の手続上の違法性の有無	2 5 2
四	本件各裁決の内容の違法性の有無	2 5 7
第八	結論	2 6 5
	【別紙】	
	当事者の主張の要旨	
第一	甲事件	2 7 0
一	原告らの主張	2 7 0
1	原告らの当事者能力及び原告適格	2 7 0
2	本件事業が事業認定の黙示的前提要件を欠いていること	2 7 5
3	参加人らが本件事業遂行能力を欠いていること（土地収用法 2 0 条 2 号）	3 2 2
4	土地収用法の事業認定手続違反	3 2 8
5	本件事業が合理性を欠いていること（土地収用法 2 0 条 3 号）	3 3 6
6	本件事業が公益上の必要を欠いていること（土地収用法 2 0 条 4 号）	3 5 7
7	本件環境影響評価の違法により本件事業認定が違法となること	3 5 8
8	本件都市計画決定手続の違法により本件事業認定が違法となること	3 6 9
9	本件事業が自然公園法等に違反すること	3 7 9
1 0	本件事業が種の保存法に違反すること	3 8 8
1 1	本件事業が文化財保護法に違反すること	3 9 2
二	被告らの主張	3 9 3
1	原告らの当事者能力及び原告適格	3 9 3

2	原告らの主張が時機に後れた攻撃防御方法に当たること	402
3	事業認定の黙示的前提要件に関する原告らの主張が失当であること	402
と		402
4	本件事業認定が土地収用法20条1号及び2号の要件に適合すること	406
と		406
5	本件事業認定が土地収用法20条3号の要件に適合すること	407
		407
6	本件事業認定が土地収用法20条4号の要件に適合すること	420
		420
7	環境への影響が適切に考慮されていること	422
8	騒音の予測・評価に誤りがないこと	428
9	環境影響評価の再実施が必要でないこと	436
10	本件事業が八王子城跡の遺跡破壊等をもたらすものではないこと	438
と		438
11	トンネルの施工による水枯れ等	438
12	野生動物等の保護が十分にされていること	445
13	環境権等	452
第二	乙事件及び丙事件	457
一	乙及び丙事件原告らの主張	457
1	権利取得裁決取消訴訟の原告適格	457
2	本件各明渡裁決の取消しを求める訴えの利益	457
3	本件事業認定の違法性の承継	458
4	収用裁決手続固有の違法性	460
5	本件各収用裁決の内容の固有の違法性	463
二	被告収用委員会の主張	470
1	権利取得裁決取消訴訟の原告適格	470
2	明渡裁決取消訴訟の訴えの利益	476
3	本件事業認定の違法性が承継されないこと	477
4	本件収用裁決手続の適法性	479
5	本件各収用裁決の内容の適法性	482
当事者	目録	486
第1	原告目録	489
第2	原告目録	490
第3	原告目録	524
第4	原告目録	551
第5	原告目録	572
第6	原告目録	574
第7	原告目録	575
第8	原告目録	603
第9	原告目録	630
第10	原告目録	632
	原告代理人目録	634
裁決	目録	639
物件	目録	642
地図	(その1)	645
地図	(その2)	646
賃借地	目録(その1)	647
賃借地	目録(その2)	657
賃借地	目録(その3)	662
立木所在地	目録(その1)	663
立木所在地	目録(その2)	670
立木所在地	目録(その3)	679
首都高速道路東京線の利用台数と交通集中渋滞量		680

第一 略称

本判決においては、次のとおり、各事項について略称を用いることがある。

	略	称		各	事	項	
--	---	---	--	---	---	---	--

土地収用法改正法	土地収用法の一部を改正する法律（平成13年法律第103号）
旧土地収用法	土地収用法改正法による改正前の土地収用法
旧土地収用法施行規則	平成14年国土交通省令第85号による改正前の土地収用法施行規則
東京都環境影響評価条例	東京都環境影響評価条例（昭和55年東京都条例第96号）
旧東京都環境影響評価条例	平成10年東京都条例第107号による改正前の東京都環境影響評価条例
第1原告	別紙当事者目録のうち第1原告目録記載の原告をいう。別紙当事者目録のうち第2から第10までの各原告目録記載の原告らについても、この例による。
甲事件原告ら	第1原告から第5原告らまでをいう。ただし、上記の中で、同一の住所氏名の原告が複数いるときは、これを一人と数える。
乙及び丙事件原告ら	第6原告らから第10原告らまでをいう。ただし、上記の中で、同一の住所氏名の原告が複数いるときは、これを一人と数える。
原告ら	甲事件原告ら並びに乙及び丙事件原告らの総称。ただし、甲事件原告らと乙及び丙事件原告らには、重複している者がいる。
被告国土交通大臣	甲事件被告国土交通大臣
被告収用委員会	乙事件及び丙事件被告東京都収用委員会
被告ら	被告国土交通大臣及び被告収用委員会
参加人国	甲事件参加人国
参加人道路公団	甲事件参加人日本道路公団
起業者ら	参加人国（国土交通大臣代理人関東地方整備局長）及び参加人道路公団
本件土地1	別紙物件目録記載1の土地をいう。同目録記載2から8までの各土地についても、この例による。
旧○番2の土地	本件土地2及び本件土地3が分筆される前の東京都八王子市α2町○番2所在の土地（地目山林。当時の地積858平方メートル）
旧○番2の土地	本件土地8が分筆される前の東京都八王子市α2町○番2所在の土地（地目山林。当時の地積449平方メートル）
本件各土地	別紙物件目録記載の各土地（ただし、本件土地5を除く。）の総称
圏央道	一般国道468号（一般有料道路「首都圏中央連絡自動車道」）
中央道	高速自動車国道中央自動車道富士吉田線
東名高速道	高速自動車国道第一東海自動車道
関越道	高速自動車国道関越自動車道新潟線
東北道	高速自動車国道東北縦貫自動車道弘前線
常磐道	高速自動車国道常磐自動車道
東関東道	高速自動車国道東関東自動車道
首都高速道	東京都道首都高速1号線、同2号線、同2号線分岐線、同3号線、同4号線、同4号線分岐線、同5号線、同6号線、同7号線、同8号線、同9号線、同11号線、同日黒板橋線（ただし、供用部分に限る。）、同板橋足立線及び同葛飾江戸川線並びに東京都道242号高速葛飾川口線（ただし、江北ジャンクションから小菅ジャンクションまでの部分）
中央環状線	建設中又は計画中の部分を含む東京都道首都高速目黒板橋線、東京都道首都高速板橋足立線

	及び同葛飾江戸川線、東京都道242号高速葛飾川口線（ただし、江北ジャンクションから小菅ジャンクションまでの部分）並びに重複区間として東京都道首都高速5号線及び同6号線の一部
外環道	東京外かく環状道路
本件圏央道事業区間	圏央道の事業区間のうち、東京都八王子市α2町地内の圏央道と中央道（八王子ジャンクション〔仮称〕）との接続点から東京都青梅市α1地内の青梅インターチェンジまでの間を結ぶ延長20.30キロメートルの区間
本件道路	本件圏央道事業区間に設置が予定されている道路構造令第1種3級の規格による4車線の一般有料自動車専用道路
本件圏央道事業	圏央道の事業のうち、本件道路の新設工事及びこれに伴う附帯事業（東京都八王子市α2町地内及び同市α3町地内から同市α4町地内までの間）
八王子ジャンクション	中央道（八王子ジャンクション〔仮称〕）
本件八王子ジャンクション事業	八王子ジャンクションの新設工事（東京都八王子市α2町地内）
本件起業地区間	本件圏央道事業区間のうち、東京都八王子市α2町地内の延長0.58キロメートルの区間及び同市α3町地内から同市α4町地内までの延長4.83キロメートルの区間の合計5.41キロメートルの区間
本件起業地	本件起業地区間及び本件八王子ジャンクション事業に係る起業地。本件各土地を含む。
本件事業	本件圏央道事業と本件八王子ジャンクション事業のうち、本件起業地についての事業
本件事業認定	本件事業について、被告国土交通大臣が平成14年4月19日付けで行った土地収用法16条所定の事業の認定
本件事業認定申請	起業者らが平成13年11月20日に行った本件事業についての土地収用法16条所定の事業の認定の申請
本件都市計画決定	東京都知事が「首都圏中央連絡道路」について平成元年3月13日付けで東京都告示第246号ないし第249号によりそれぞれ都市計画道路八1・3・12号、秋1・3・4号、福2・3・6号、青2・3・12号の1及び青2・3・12号の2として行った都市計画決定
本件環境影響評価	圏央道のうち、起点東京都八王子市α5町の一般国道20号から東京都青梅市α1の埼玉県境までの延長約22.5キロメートルの区間に関してされた都市計画について、東京都知事が昭和61年に旧東京都環境影響評価条例に基づき実施した環境影響評価
本件環境影響評価書	東京都知事が作成し、昭和61年9月24日付けでその概要を公示した環境影響評価書案について、旧東京都環境影響評価条例に基づく手続を経て、作成し、平成元年2月6日付けでその概要を公示した環境影響評価書
本件環境影響照査	本件事業認定申請に当たり、起業者らがした平成32年推計の計画交通量を基礎として、本件環境影響評価以降に新たに得られた知見に基づき、本件事業の実施が環境に及ぼす影響につ

本件権利取得裁決 1	いて補足的に行った照査（なお、本件環境影響評価の基礎となった計画交通量の推計年次は平成12年である。） 被告収用委員会が平成16年5月17日付けで行った別紙裁決目録記載1の権利取得裁決をいう。同目録記載2から6までの各権利取得裁決についても、この例による。
本件各権利取得裁決	被告収用委員会が平成16年5月17日付けで行った別紙裁決目録記載の各権利取得裁決の総称
本件各明渡裁決	被告収用委員会が平成16年5月17日付けで行った別紙裁決目録記載の各明渡裁決の総称
本件裁決 1	被告収用委員会が平成16年5月17日付けで行った別紙裁決目録記載1の裁決（権利取得裁決及び明渡裁決）をいう。同目録記載2から6までの各裁決についても、この例による。
本件各裁決	被告収用委員会が平成16年5月17日付けで行った別紙裁決目録記載の各裁決の総称

第二 当事者の求める裁判

一 甲事件

1 第1原告P2、第2原告らから第5原告らまでの請求の趣旨

被告国土交通大臣が平成14年4月19日付けで行った、一般国道468号（一般有料道路「首都圏中央連絡自動車道」）と高速自動車国道中央自動車道富士吉田線との接続点から東京都青梅市α1地内の青梅インターチェンジまでの間を結ぶ延長20.30キロメートルの区間に設置が予定されている一般有料自動車専用道路の新設工事及びこれに伴う附帯事業のうち、東京都八王子市α2町地内の延長0.58キロメートルの区間及び同市α3町地内から同市α4町地内までの延長4.83キロメートルの区間の合計5.41キロメートルの区間並びに八王子ジャンクション（仮称）の新設事業（東京都八王子市α2町地内）についての土地収用法16条所定の事業の認定を取り消す。

2 被告国土交通大臣の答弁

（一）第1原告P2及び第3原告らについて

第1原告P2及び第3原告らの前記1の請求をいずれも棄却する。

（二）第2原告ら、第4原告ら及び第5原告らについて

（1）本案前の答弁

前記1記載の事業の認定の取消しを求める訴えのうち、第2原告ら、第4原告ら及び第5原告らに係る部分をいずれも却下する。

（2）本案の答弁

第2原告ら、第4原告ら及び第5原告らの前記1の請求をいずれも棄却する。

二 乙事件

1 第6原告P2、第7原告ら及び第8原告らの請求の趣旨

被告収用委員会が第6原告P2、第7原告ら及び第8原告らに対して平成16年5月17日付けで行った別紙裁決目録記載の各権利取得裁決及び各明渡裁決をいずれも取り消す。

注1・訴状の「請求の原因」の第1の1(3)には、第8原告らの中に本件土地5（1064番13）に存在する立木の所有者がいる旨の記載がある。しかし、訴状添付の「第3原告 立木所有者目録」中には、そのような者は記載されておらず、また、訴状添付の「権利取得裁決又は使用裁決及び明渡裁決一覧表」にも、本件土地5に係る裁決は記載されていない。このため、乙事件の原告らは本件土地5に係る裁決の取消しを求めているものと認めた。

注2・訴状の「請求の原因」の第1の1には、第6原告P2、第7原告ら又は第8原告らの中に本件土地6（871番口）についての権利者がいる旨の記載がない。しかし、訴状添付の「権利取得裁決又は使用裁決及び明渡裁決一覧表」には、本件土地6に係る裁決である本件裁決2の関係人として、第8原告P19らが記載されている。このため、乙事件の原告らは本件裁決2の取消しを求めているものと認めた。

2 被告収用委員会の答弁

- (一) 本案前の答弁
 - (1) 主文第二の1項と同旨。
 - (2) 主文第二の3項と同旨。
 - (3) 主文第二の5項と同旨。
 - (4) 主文第二の7項と同旨。
 - (5) 主文第二の9項と同旨。
 - (6) 主文第二の11項と同旨。
 - (7) 主文第二の13項と同旨。

(二) 本案の答弁

第6原告P2、第7原告ら及び第8原告らの前記1の請求をいずれも棄却する。

三 丙事件

1 第9原告ら及び第10原告らの請求の趣旨

被告収用委員会が第9原告ら及び第10原告らに対して平成16年5月17日付けで行った別紙裁決目録記載3から6までの各権利取得裁決及び各明渡裁決をいずれも取り消す。

注・訴状の「請求の原因」の第1の1には、第9原告ら及び第10原告らが、本件土地1ないし4（1050番1、1050番5、1050番6及び1050番12）についての権利者である旨の記載がある。また、訴状添付の「権利取得裁決又は使用裁決及び明渡裁決一覧表」には、本件土地1ないし4及び本件土地7（1043番1）に係る裁決である本件裁決3ないし6の関係人として、第10原告P76、第9原告兼第10原告P77及び第10原告P80らが記載されているが、その余の裁決については関係人の記載がない。

このため、これらの記載から、丙事件の原告らは本件裁決3ないし6の取消しのみを求めており、本件土地6及び本件土地8に係る裁決である本件裁決1及び2の取消しを求めていないものと認めた。

2 被告収用委員会の答弁

(一) 本案前の答弁

(1) 別紙裁決目録記載1の権利取得裁決の取消しを求める訴えのうち、第9原告ら及び第10原告らに係る部分をいずれも却下する。

(2) 別紙裁決目録記載2の権利取得裁決の取消しを求める訴えのうち、第9原告ら（ただし、第9原告P77を除く。）及び第10原告ら（ただし、第10原告P77を除く。）に係る部分をいずれも却下する。

(3) 主文第三の1項と同旨。

(4) 主文第三の2項と同旨。

(5) 主文第三の4項と同旨。

(6) 主文第三の6項と同旨

(7) 第9原告ら及び第10原告らの別紙裁決目録記載の各明渡裁決の取消しを求める訴えをいずれも却下する。

(二) 本案の答弁

第9原告ら及び第10原告らの別紙裁決目録記載の各権利取得裁決及び各明渡裁決の取消請求をいずれも棄却する。

第三 事案の概要

一 事案の骨子

本件は、(1)本件起業地の一部であって、圏央道と中央道との接続点である八王子ジャンクションの建設予定土地（東京都八王子市α2町地内）若しくは同建設予定土地上の立竹木に所有権若しくは賃借権の権利を有する者、同建設予定土地周辺のα2地区等に居住する者又はα2・高尾山等の自然等を保護しようとする個人若しくはいわゆる環境保護団体等である多数の甲事件原告らが、圏央道は建設の公益性、必要性がなく、かえって、高尾山の歴史的環境と生態系、八王子城跡、オオタカの営巣地、景観及びサウンドスケープ等の周辺環境を悪化させ、大気汚染、騒音、低周波、振動等による健康被害をもたらす、周辺住民の生活を破壊するなどの不利益を生じさせるものであるから、本件起業地について土地収用法16条所定の事業の認定を行うこ

とは同法20条2号から4号までの要件を満たしておらず、また、事業の認定に際して周辺住民の意見が十分に反映されていないなど事業認定手続にも違法があった旨主張して、被告国土交通大臣が平成14年4月19日付けで行った本件起業地についての本件事業認定の取消しを求める甲事件と、(2)本件事業認定後に被告収用委

員会が平成16年5月17日付けで行った本件各裁決（本件各権利取得裁決及び本件各明渡裁決）について、本件各裁決を受けた乙事件及び丙事件原告らが、本件事業認定の違法性が承継され、かつ、裁決の手續及び内容にも固有の違法があった旨主張して、その取消しを求める乙事件及び丙事件である。

なお、本件起業地及びその周辺の概要については、別紙地図（その1）及び地図（その2）のとおりである。

二 法令の定め

1 旧土地収用法の規定

本件に関連する旧土地収用法の規定は、次のとおりである。

23条（公聴会）

1項 国土交通大臣又は都道府県知事は、事業の認定に関する処分を行おうとする場合において必要があると認めるときは、公聴会を開いて一般の意見を求めなければならない。

（以下省略）

26条（事業の認定の告示）

1項 国土交通大臣又は都道府県知事は、第20条の規定によつて事業の認定をしたときは、遅滞なく、その旨を起業者に文書で通知するとともに、起業者の名称、事業の種類、起業地及び第26条の2の規定による図面の縦覧場所を国土交通大臣にあつては官報で、都道府県知事にあつては都道府県知事が定める方法で告示しなければならない。

（以下省略）

43条（土地所有者及び関係人等の意見書の提出）

1項 前条第2項の規定による公告があつたときは、土地所有者及び関係人は、同条の縦覧期間内に、収用委員会に意見書を提出することができる。但し、縦覧期間が経過した後において意見書が提出された場合においても、収用委員会は、相当の理由があると認めるときは、当該意見書を受理することができる。

2項 前条第2項の規定による公告があつたときは、その公告があつた土地及びこれに関する権利について仮処分をした者その他損失の補償の決定によつて権利を害される虞のある者（以下「準関係人」と総称する。）は、収用委員会の審理が終るまでは、自己の権利が影響を受ける限度において、損失の補償に関して収用委員会に意見書を提出することができる。

63条（意見を述べる権利等）

1項 起業者、土地所有者及び関係人は、第40条第1項の規定によつて提出された裁決申請書の添附書類又は第43条第1項の規定によつて提出し、若しくは受理された意見書に記載された事項については、第65条第1項第1号の規定によつて意見書の提出を命ぜられた場合又は第2項に規定する場合を除いては、これを説明する場合に限り、収用委員会の審理において意見書を提出し、又は口頭で意見を述べるることができる。

2項 起業者、土地所有者及び関係人は、損失の補償に関する事項については、収用委員会の審理において、新たに意見書を提出し、又は口頭で意見を述べるることができる。

（以下省略）

2 土地収用法の改正

（一）土地収用法は、第151回国会において一部改正が行われ、平成13年7月11日、土地収用法改正法が公布された。

土地収用法改正法は、公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行されることとされ（附則1条）、土地収用法の一部を改正する法律の施行期日を定める政令（平成14年政令第183号）により、平成14年7月10日から施行された。

（二）土地収用法改正法では、事業認定に関する手續、収用委員会の裁決に関する手續等について種々の見直しが行われた。このうち事業認定に関する手續において起業者及び事業認定庁に義務を課すものは、次のとおりである。

（1）事前説明会の開催の義務付け

起業者は、事業の認定を受けようとするときは、あらかじめ、利害関係を有する者に説明しなければならないものとされた（15条の14）。

（2）公聴会の開催の義務付け

旧土地収用法においても、事業認定庁が必要性を認める場合には公聴会を行うこととされていたが、改正後の土地収用法では、事業認定申請書の縦覧期

間内に利害関係を有する者から公聴会の開催の請求があったときは、事業認定庁は、公聴会を開催しなければならないものとされた（23条1項）。

(3) 第三者機関からの意見聴取の義務付け

事業認定庁は、事業の認定に関する処分を行おうとするときは、あらかじめ、社会資本整備審議会（都道府県にあっては条例で定める審議会その他合議制の機関）の意見を聴き、その意見を尊重しなければならないものとされた。ただし、前記の縦覧期間内に事業の認定に関する処分に異議を有する旨の意見書が提出されない場合にはこの限りでない（25条の2、34条の7）。

(4) 認定理由の公表

事業認定庁は、事業の認定の告示において当該認定をした理由を示さなければならないものとされた（26条1項）。

(三) また、収用委員会の裁決手続についての主な改正点は、次のとおりである。

(1) 収用委員会審理における代表当事者制度の創設

土地所有者等のうち、共同の利益を有する多数の者は、その中から、全員のために収用委員会の審理の手続における当事者となる3人を超えない代表当事者を選定することができるものとし、また、当該共同の利益を有する者が著しく多数の場合においては、収用委員会は、これらの者に対し、代表当事者を選定すべき旨の勧告ができるものとされた（65条の2）。

(2) 土地調書及び物件調書についての市町村長等による代行署名手続の拡充等

土地調書及び物件調書に係る署名押印について、署名押印を求められたにもかかわらず相当の期間内にその責めに帰すべき事由により署名押印をしない土地所有者等について、市町村長等による代行署名が可能とされた（36条4項）。

(3) 収用委員会審理手続における主張等の制限

土地所有者等は、裁決申請書に対する意見書及び収用委員会審理における意見陳述等において、事業認定に対する不服に関する事項を主張することができないものとされた（43条3項、4項、63条3項）。

(四) 土地収用法改正法においては、事業認定の手続に関する経過措置の規定は、次のとおりとなっている。

附則2条 この法律による改正後の土地収用法（以下この条及び次条において「新法」という。）第15条の14、第18条第2項第7号、第23条第1項、第25条の2及び第26条第1項の規定は、この法律の施行後に新法第18条第1項の規定により申請がされた事業の認定の手続について適用し、この法律の施行前にこの法律による改正前の土地収用法（次条において「旧法」という。）第18条第1項の規定により申請があった事業の認定の手続については、なお従前の例による。

上記の経過措置が設けられたことにより、改正後の土地収用法において新設された①事前説明会の開催の義務付け、②公聴会の開催の義務付け、③第三者機関からの意見聴取の義務付け及び④認定理由の公表等の規定は、土地収用法改正法の施行後に事業認定の申請があった事業の認定の手続についてのみ適用され、その施行前に申請があった事業の認定の手続については、これらの規定は適用されないこととなった。なお、土地収用法改正法の施行日は平成14年7月10日であり、本件事業認定申請は、平成13年11月20日にされたものであるから、本件事業認定の手続については、従前の例によることとなる。

(五) 土地収用法改正法は、衆議院において平成13年6月15日に、参議院において同月29日にそれぞれ可決され成立したところ、土地収用法改正法の国会議決に先立つ両院の各国土交通委員会の議決に際して、その運用に関する留意事項について、要旨以下のような附帯決議が行われた（乙13の1及び2）。

(1) 公聴会については、その透明性を高めるため、開催に当たっては、開催期日・場所等について事前に十分な周知を図るとともに、議事録の公開など情報公開の徹底に努めること。

(2) 公聴会が形骸化することのないよう、公聴会で述べられた住民等の意見は第三者機関（社会資本整備審議会〔都道府県にあっては条例で定める審議会その他合議制の機関〕）に伝えるとともに、公述人相互の間で質疑が行えるような仕組みとするなど、住民意見の吸収の場という公聴会の本来の役割を果たすよう、規則改正を含め必要な措置を講ずること。

(3) 事業認定判断の透明性等の向上を図るという法改正の趣旨を踏まえ、土地収用法改正法の公布後に事業認定申請された事業については、公聴会の義務的開催など改正後の土地収用法の内容を踏まえた運用を図ること。

3 土地収用法の規定

本件に関連する土地収用法（土地収用法改正法による改正後のもの）の規定は、次のとおりである。

1条（この法律の目的）

この法律は、公共の利益となる事業に必要な土地等の収用又は使用に関し、その要件、手続及び効果並びにこれに伴う損失の補償等について規定し、公共の利益の増進と私有財産との調整を図り、もつて国土の適正且つ合理的な利用に寄与することを目的とする。

2条（土地の収用又は使用）

公共の利益となる事業の用に供するため土地を必要とする場合において、その土地を当該事業の用に供することが土地の利用上適正且つ合理的であるときは、この法律の定めるところにより、これを収用し、又は使用することができる。

3条（土地を収用し、又は使用することができる事業）

土地を収用し、又は使用することができる公共の利益となる事業は、次の各号のいずれかに該当するものに関する事業でなければならない。

1号 道路法（昭和27年法律第180号）による道路、道路運送法（昭和26年法律第183号）による一般自動車道若しくは専用自動車道（同法による一般旅客自動車運送事業又は貨物自動車運送事業法（平成元年法律第83号）による一般貨物自動車運送事業の用に供するものに限る。）又は駐車場法（昭和32年法律第106号）による路外駐車場

2号から34号の3まで（省略）

35号 前各号のいずれかに掲げるものに関する事業のために欠くことができない通路、橋、鉄道、軌道、索道、電線路、水路、池井、土石の捨場、材料の置場、職務上常駐を必要とする職員の詰所又は宿舍その他の施設

5条（権利の収用又は使用）

1項 土地を第3条各号の1に規定する事業の用に供するため、その土地にある左の各号に掲げる権利を消滅させ、又は制限することが必要且つ相当である場合においては、この法律の定めるところにより、これらの権利を収用し、又は使用することができる。

1号 地上権、永小作権、地役権、採石権、質権、抵当権、使用貸借又は賃貸借による権利その他土地に関する所有権以外の権利

（以下省略）

8条（定義等）

1項 この法律において「起業者」とは、土地、第5条に掲げる権利若しくは第6条に掲げる立木、建物その他土地に定着する物件を収用し、若しくは使用し、又は前条に規定する土石砂れきを収用することを必要とする第3条各号の1に規定する事業を行う者をいう。

2項 この法律において「土地所有者」とは、収用又は使用に係る土地の所有者をいう。

3項 この法律において「関係人」とは、第2条の規定によつて土地を収用し、又は使用する場合においては当該土地に関して地上権、永小作権、地役権、採石権、質権、抵当権、使用貸借若しくは賃貸借による権利その他所有権以外の権利を有する者及びその土地にある物件に関して所有権その他の権利を有する者を、第5条の規定によつて同条に掲げる権利を収用し、又は使用する場合においては当該権利に関して質権、抵当権、使用貸借若しくは賃貸借による権利その他の権利を有する者を、第6条の規定によつて同条に掲げる立木、建物その他土地に定着する物件を収用し、又は使用する場合においては当該物件に関して所有権以外の権利を有する者を、第7条の規定によつて土石砂れきを収用する場合においては当該土石砂れきの属する土地に

関して所有権以外の権利を有する者及びその土地にある物件に関して所有権その他の権利を有する者をいう。（以下省略）

15条の14（事業の説明）

起業者は、次条の規定による事業の認定を受けようとするときは、あらかじめ、国土交通省令で定める説明会の開催その他の措置を講じて、事業の目的及

び内容について、当該事業の認定について利害関係を有する者に説明しなければならない。

16条（事業の認定）

起業者は、当該事業又は当該事業の施行により必要を生じた第3条各号の1に該当するものに関する事業（以下「関連事業」という。）のために土地を収用し、又は使用しようとするときは、この節の定めるところに従い、事業の認定を受けなければならない。

17条（事業の認定に関する処分を行う機関）

1項 事業が次の各号の1に掲げるものであるときは、国土交通大臣が事業の認定に関する処分を行う。

1号 国又は都道府県が起業者である事業
（以下省略）

20条（事業の認定の要件）

国土交通大臣又は都道府県知事は、申請に係る事業が左の各号のすべてに該当するときは、事業の認定をすることができる。

1号 事業が第3条各号の1に掲げるものであること。

2号 起業者が当該事業を遂行する十分な意思と能力を有する者であること。

3号 事業計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであること。

4号 土地を収用し、又は使用する公益上の必要があるものであること。

23条（公聴会）

1項 国土交通大臣又は都道府県知事は、事業の認定に関する処分を行おうとする場合において、当該事業の認定について利害関係を有する者から次条第2項の縦覧期間内に国土交通省令で定めるところにより公聴会を開催すべき旨の請求があつたときその他必要があると認めるときは、公聴会を開いて一般の意見を求めなければならない。

2項 前項の規定による公聴会を開こうとするときは、起業者の名称、事業の種類及び起業地並びに公聴会の期日及び場所を一般に公告しなければならない。

3項 公聴会の手続に関して必要な事項は、国土交通省令で定める。

24条（事業認定申請書の送付及び縦覧）

1項 国土交通大臣又は都道府県知事は、事業の認定に関する処分を行おうとするときは、申請に係る事業が第20条に規定する要件に該当しないことが明らかである場合を除き、起業地が所在する市町村の長に対して事業認定申請書及びその添附書類のうち当該市町村に関係のある部分の写を送付しなければならない。

2項 市町村長が前項の書類を受け取つたときは、直ちに、起業者の名称、事業の種類及び起業地を公告し、公告の日から2週間その書類を公衆の縦覧に供しなければならない。

3項 国土交通大臣は、第1項の規定による送付をしたときは、直ちに、起業地を管轄する都道府県知事にその旨を通知し、事業認定申請書及びその添附書類の写を送付しなければならない。

（以下省略）

25条（利害関係人の意見書の提出）

1項 前条第2項の規定による公告があつたときは、事業の認定について利害関係を有する者は、同項の縦覧期間内に、都道府県知事に意見書を提出することができる。

2項 都道府県知事は、国土交通大臣が認定に関する処分を行おうとする事業について、前項の規定による意見書を受け取つたときは、直ちに、これを国土交通大臣に送付し、前条第2項に規定する期間内に意見書の提出がなかつたときは、その旨を国土交通大臣に報告しなければならない。

25条の2（社会資本整備審議会等の意見の聴取）

1項 国土交通大臣は、事業の認定に関する処分を行おうとするときは、あらかじめ社会資本整備審議会の意見を聴き、その意見を尊重しなければならない。ただし、第24条第2項の縦覧期間内に前条第1項の意見書（国土交通大臣が、事業の認定をしようとする場合にあつては事業の認定をすることについて異議がある旨の意見が記載されたもの）に限り、事業の認定を拒否しようとする場合にあつては事業の認定をすべき旨の意見が記載されたものに限る。）の提出がなかつた

場合においては、この限りでない。

(以下省略)

26条 (事業の認定の告示)

1項 国土交通大臣又は都道府県知事は、第20条の規定によつて事業の認定をしたときは、遅滞なく、その旨を起業者に文書で通知するとともに、起業者の名称、事業の種類、起業地、事業の認定をした理由及び次条の規定による図面の縦覧場所を国土交通大臣にあつては官報で、都道府県知事にあつては都道府県知事が定める方法で告示しなければならない。

2項 (省略)

3項 国土交通大臣は、第1項の規定による告示をしたときは、直ちに、関係都道府県知事にその旨を通知しなければならない。

(以下省略)

26条の2 (起業地を表示する図面の長期縦覧)

1項 国土交通大臣又は都道府県知事は、第20条の規定によつて事業の認定をしたときは、直ちに、起業地が所在する市町村の長にその旨を通知しなければならない。

2項 市町村長は、前項の通知を受けたときは、直ちに、第24条第1項の規定により送付を受けた起業地を表示する図面を、事業の認定が効力を失う日又は第30条の2において準用する第30条第2項若しくは第3項の規定による通知を受ける日まで公衆の縦覧に供しなければならない。

(以下省略)

28条の3 (土地の保全)

1項 第26条第1項の規定による事業の認定の告示があつた後においては、何人も、都道府県知事の許可を受けなければ、起業地について明らかに事業に支障を及ぼすような形質の変更をしてはならない。

2項 都道府県知事は、土地の形質の変更について起業者の同意がある場合又は土地の形質の変更が災害の防止その他正当な理由に基づき必要があると認められる場合に限り、前項の規定による許可をするものとする。

29条 (事業の認定の失効)

1項 起業者が第26条第1項の規定による事業の認定の告示があつた日から1年以内に第39条第1項の規定による収用又は使用の裁決の申請をしないときは、事業の認定は、期間満了の日の翌日から将来に向つて、その効力を失う。

2項 第26条第1項の規定による事業の認定の告示があつた日から4年以内に第47条の2第3項の規定による明渡裁決の申立てがないときも、前項と同様とする。この場合において、既にされた裁決手続開始の決定及び権利取得裁決は、取り消されたものとみなす。

35条 (土地物件調査権)

1項 第26条第1項の規定による事業の認定の告示があつた後は、起業者又はその命を受けた者若しくは委任を受けた者は、事業の準備のため又は次条第1項の土地調書及び物件調書の作成のために、その土地又はその土地にある工作物に立ち入つて、これを測量し、又はその土地及びその土地若しくは工作物にある物件を調査することができる。

(以下省略)

39条 (収用又は使用の裁決の申請)

1項 起業者は、第26条第1項の規定による事業の認定の告示があつた日から1年以内に限り、収用し、又は使用しようとする土地が所在する都道府県の収用委員会に収用又は使用の裁決を申請することができる。

(以下省略)

42条 (裁決申請書の送付及び縦覧)

1項 収用委員会は、第40条第1項の規定による裁決申請書及びその添附書類を受理したときは、前条において準用する第19条第2項の規定により裁決申請書を却下する場合を除くの外、市町村別に当該市町村に関係がある部分の写を当該市町村長に送付するとともに、添附書類に記載されている土地所有者及び関係人に裁決の申請があつた旨の通知をしなければならない。

2項 市町村長は、前項の書類を受け取つたときは、直ちに、裁決の申請があつた旨及び第40条第1項第2号イに掲げる事項を公告し、公告の日から2週間その書類を公衆の縦覧に供しなければならない。

(以下省略)

43条（土地所有者及び関係人等の意見書の提出）

1項 前条第2項の規定による公告があつたときは、土地所有者及び関係人は、同条の縦覧期間内に、収用委員会に意見書を提出することができる。但し、縦覧期間が経過した後において意見書が提出された場合においても、収用委員会は、相当の理由があると認めるときは、当該意見書を受理することができる。

2項 前条第2項の規定による公告があつたときは、その公告があつた土地及びこれに関する権利について仮処分をした者その他損失の補償の決定によつて権利を害される虞のある者（以下「準関係人」と総称する。）は、収用委員会の審理が終るまでは、自己の権利が影響を受ける限度において、損失の補償に関して収用委員会に意見書を提出することができる。

3項 土地所有者、関係人及び準関係人は、前2項の規定による意見書において、事業の認定に対する不服に関する事項その他の事項であつて、収用委員会の審理と関係がないものを記載することができない。

4項 第1項又は第2項の規定による意見書に、前項に規定する収用委員会の審理と関係がない事項が記載されている場合における第63条第1項の規定の適用については、初めから当該事項の記載がなかつたものとみなす。

46条（審理手続の開始）

1項 収用委員会は、第42条第2項に規定する縦覧期間を経過した後、遅滞なく、審理を開始しなければならない。

2項 収用委員会は、審理を開始する場合においては、起業者、第40条第1項の規定による裁決申請書の添附書類に記載されている土地所有者及び関係人並びに第43条又は第87条ただし書の規定によつて意見書を提出した者に、あらかじめ審理の期日及び場所を通知しなければならない。

3項 収用委員会は、審理の促進を図り、裁決が遅延することのないように努めなければならない。

47条（却下の裁決）

収用又は使用の裁決の申請が左の各号の1に該当するときその他この法律の規定に違反するときは、収用委員会は、裁決をもつて申請を却下しなければならない。

1号 申請に係る事業が第26条第1項の規定によつて告示された事業と異なるとき。

2号 申請に係る事業計画が第18条第2項第1号の規定によつて事業認定申請書に添附された事業計画書に記載された計画と著しく異なるとき。

47条の2（収用又は使用の裁決）

1項 収用委員会は、前条の規定によつて申請を却下する場合を除くの外、収用又は使用の裁決をしなければならない。

2項 収用又は使用の裁決は、権利取得裁決及び明渡裁決とする。

3項 明渡裁決は、起業者、土地所有者又は関係人の申立てをまつてするものとする。

4項 明渡裁決は、権利取得裁決とあわせて、又は権利取得裁決のあつた後に行なう。ただし、明渡裁決のため必要な審理を権利取得裁決前に行なうことを妨げない。

48条（権利取得裁決）

1項 権利取得裁決においては、次に掲げる事項について裁決しなければならない。

1号 収用する土地の区域又は使用する土地の区域並びに使用の方法及び期間

2号 土地又は土地に関する所有権以外の権利に対する損失の補償

3号 権利を取得し、又は消滅させる時期（以下「権利取得の時期」という。）

4号 その他この法律に規定する事項

2項（省略）

3項 収用委員会は、第1項第2号に掲げる事項については、第40条第1項の規定による裁決申請書の添附書類並びに第43条、第63条第2項若しくは第87条ただし書の規定による意見書又は第65条第1項第1号の規定に基づいて提出された意見書によつて起業者、土地所有者、関係人及び準関係人が申し立てた範囲をこえて裁決してはならない。

4項 収用委員会は、第1項第2号に掲げる事項については、前項の規定

によるのほか、当該補償金を受けるべき土地所有者及び関係人の氏名及び住所を明らかにして裁決してなければならない。ただし、土地所有者又は関係人の氏名又は住所を確知することができないときは、当該事項については、この限りでない。

5項 収用委員会は、第1項第2号に掲げる事項については、前2項の規定によるほか、土地に関する所有権以外の権利に関して争いがある場合において、裁決の時期までにその権利の存否が確定しないときは、当該権利が存するものとして裁決してなければならない。この場合においては、裁決の後に土地に関する所有権以外の権利が存しないことが確定した場合における土地所有者の受けるべき補償金をあわせて裁決してなければならない。

49条 (明渡裁決)

1項 明渡裁決においては、次に掲げる事項について裁決してなければならない。

1号 前条第1項第2号に掲げるものを除くその他の損失の補償
2号 土地若しくは物件の引渡し又は物件の移転の期限（以下「明渡し
の期限」という。）

3号 その他この法律に規定する事項
2項 前条第3項から第5項までの規定は、前項第1号に掲げる事項について準用する。

63条 (意見を述べる権利等)

1項 起業者、土地所有者及び関係人は、第40条第1項の規定によつて提出された裁決申請書の添附書類又は第43条第1項の規定によつて提出し、若しくは受理された意見書に記載された事項については、第65条第1項第1号の規定によつて意見書の提出を命ぜられた場合又は第2項に規定する場合を除いては、これを説明する場合に限り、収用委員会の審理において意見書を提出し、又は口頭で意見を述べることができる。

2項 起業者、土地所有者及び関係人は、損失の補償に関する事項については、収用委員会の審理において、新たに意見書を提出し、又は口頭で意見を述べる
ことができる。

3項 起業者、土地所有者及び関係人は、事業の認定に対する不服に関する事項その他の事項であつて、収用委員会の審理と関係がないものを前2項の規定による意見書に記載し、又は収用委員会の審理と関係がない事項について口頭で意見を述べる
ことができない。

(以下省略)

64条 (会長又は指名委員の審理指揮権)

1項 収用委員会の審理の手續は、会長又は指名委員が指揮する。
2項 会長又は指名委員は、起業者、土地所有者及び関係人が述べる意見、申立、審問その他の行為が既に述べた意見又は申立と重複するとき、裁決の申請に係る事件と関係がない事項にわたるときその他相当でないと認めるときは、これを制限
することができる。

(以下省略)

65条 (審理又は調査のための権限等)

1項 収用委員会は、第63条第4項の規定による申立てが相当であると認めるとき、又は審理若しくは調査のために必要があると認めるときは、次に掲げる処分
をすることができる。

1号 起業者、土地所有者若しくは関係人又は参考人に出頭を命じて審問し、又は意見書若しくは資料の提出を命ずること。

2号 鑑定人に出頭を命じて鑑定させること。

3号 現地について土地又は物件を調査すること。

71条 (土地等に対する補償金の額)

収用する土地又はその土地に関する所有権以外の権利に対する補償金の額は、近傍類地の取引価格等を考慮して算定した事業の認定の告示の時における相当な価格に、権利取得裁決の時までの物価の変動に应ずる修正率を乗じて得た額とする。

73条 (その他の補償額算定の時期)

この節に別段の定めがある場合を除くの外、損失の補償は、明渡裁決の時の価格によつて算定してしなければならない。

77条 (移転料の補償)

収用し、又は使用する土地に物件があるときは、その物件の移転料を補

償して、これを移転させなければならない。この場合において、物件が分割されることとなり、その全部を移転しなければ従来利用していた目的に供することが著しく困難となるときは、その所有者は、その物件の全部の移転料を請求することができる。

79条（移転料多額の場合の収用請求権）

第77条の場合において、移転料が移転しなければならない物件に相当するものを取得するのに要する価格をこえるときは、起業者は、その物件の収用を請求することができる。

80条（物件の補償）

前2条の規定によつて物件を収用する場合において、収用する物件に対しては、近傍同種の物件の取引価格等を考慮して、相当な価格をもつて補償しなければならない。

101条（権利の取得、消滅及び制限）

1項 土地を収用するときは、権利取得裁決において定められた権利取得の時期において、起業者は、当該土地の所有権を取得し、当該土地に関するその他の権利並びに当該土地又は当該土地に関する所有権以外の権利に係る仮登記上の権利及び買戻権は消滅し、当該土地又は当該土地に関する所有権以外の権利に係る差押え、仮差押えの執行及び仮処分等の執行はその効力を失う。但し、第76条第2項又は第81条第2項の規定に基く請求に係る裁決で存続を認められた権利については、この限りでない。

2項 土地を使用するときは、起業者は、権利取得裁決において定められた権利取得の時期において、裁決で定められたところにより、当該土地を使用する権利を取得し、当該土地に関するその他の権利は、使用の期間中は、行使することができない。但し、裁決で認められた方法による当該土地の使用を妨げない権利については、この限りでない。

3項 第1項本文の規定は、第78条又は第79条の規定によつて物件を収用する場合に準用する。この場合において、同項中「権利取得裁決において定められた権利取得の時期」とあるのは、「明渡裁決において定められた明渡しの期限」と読み替えるものとする。

102条（土地若しくは物件の引渡し又は物件の移転）

明渡裁決があつたときは、当該土地又は当該土地にある物件を占有している者は、明渡裁決において定められた明渡しの期限までに、起業者に土地若しくは物件を引き渡し、又は物件を移転しなければならない。

132条（不服申立ての制限）

1項（省略）

2項 収用委員会の裁決についての審査請求においては、損失の補償（第90条の3の規定による加算金及び第90条の4の規定による過怠金を含む。以下第133条において同じ。）についての不服をその裁決についての不服の理由とすることができない。

133条（訴訟）

1項 収用委員会の裁決のうち損失の補償に関する訴は、裁決書の正本の送達を受けた日から3月以内に提起しなければならない。

2項 前項の規定による訴は、これを提起した者が起業者であるときは土地所有者又は関係人を、土地所有者又は関係人であるときは起業者を、それぞれ被告としなければならない。

4 旧東京都環境影響評価条例の規定

本件に関連する旧東京都環境影響評価条例の規定は、次のとおりである。

1条（目的）

この条例は、環境影響評価及び事後調査の手續に関し必要な事項を定めることにより、事業の実施に際し、公害の防止、自然環境及び歴史的環境の保全、景観の保持等について適正な配慮がなされることを期し、もつて都民の健康で快適な生活の確保に資することを目的とする。

2条（定義）

この条例において次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

1号 環境影響評価 環境に著しい影響を及ぼすおそれのある事業の実施が環境に及ぼす影響について事前に調査、予測及び評価（以下「調査等」という。）を行い、これらの結果について公表することをいう。

2号 事後調査 対象事業に係る工事の施工中及び完了後に当該対象事業が環境に及ぼす影響について調査することをいう。

3号 対象事業 別表に掲げる事業でその実施が環境に著しい影響を及ぼすおそれのあるものとして東京都規則（以下「規則」という。）で定める要件に該当するものをいう。

4号 事業者 対象事業を実施しようとする者（第9条第1項の規則で定める時期において対象事業を実施する者が定まつていない場合に於ては、知事が規則で定めるところにより同意を得て指定する者）をいう。

（以下省略）

9条（評価書案の作成）

1項 事業者は、対象事業を実施しようとするときは、知事があらかじめ定める環境影響評価に係る技術上の指針（以下「技術指針」という。）に基づき、当該対象事業の実施が環境に及ぼす影響について調査等を行い、規則で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した環境影響評価書案（以下「評価書案」という。）及びその概要（以下「評価書案等」という。）を作成し、規則で定める時期までに知事に提出しなければならない。

1号 事業者の氏名及び住所（法人に於ては、名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地）

2号 対象事業の名称、目的及び内容

3号 評価書案の作成前に代替案を検討した場合に於ては、その経過

4号 調査の結果

5号 環境に影響を及ぼす地域並びに環境に及ぼす影響の内容及び程度

6号 環境の保全のための措置

7号 環境に及ぼす影響の評価

8号 対象事業を実施しようとする地域及びその周辺地域で当該対象事業の実施が環境に著しい影響を及ぼすおそれのある地域

9号 前各号に掲げるもののほか、規則で定める事項

（以下省略）

10条（予測及び評価の項目）

前条第1項の規定により行う予測及び評価の項目は、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下、悪臭、日照障害、電波障害その他の公害、植物、動物その他の自然環境、史跡、文化財その他の歴史的環境、景観等について、既に得られている科学的知見に基づき予測及び評価を行うことが可能なものの中から選択するものとする。

11条（技術指針の作成）

1項 第9条第1項の技術指針は、既に得られている科学的知見に基づき、対象事業の実施が環境に及ぼす影響を明らかにするために必要な調査等の項目、方法、範囲その他の事項について定めるものとする。

2項（省略）

3項 知事は、技術指針を定め、又は改定しようとするときは、東京都環境影響評価審議会（以下「審議会」という。）の意見を聴かななければならない。

4項（省略）

12条（評価書案等の送付等）

知事は、第9条第1項の規定による評価書案等の提出があつたときは、遅滞なく、その写しを当該評価書案に記載されている同項第5号に掲げる地域を管轄する特別区の区長又は市町村長に送付するとともに、評価書案等の提出があつた旨を当該対象事業に係る許認可権者に通知しなければならない。

13条（関係地域の決定）

1項 知事は、前条の規定により評価書案等を送付した特別区の区長及び市町村長の意見を聴いたうえ、当該対象事業に係る関係地域を、規則で定める期間内に定めなければならない。

（以下省略）

14条（審議会への諮問）

知事は、前条第1項の規定により関係地域を定めたときは、第9条第1項の規定により提出された評価書案等の写しを審議会に送付し、第22条第1項の規定により審査意見書を作成するため、審議会に諮問しなければならない。

16条（関係地域及び評価書案の公示及び縦覧）

知事は、第13条第1項の規定により関係地域を定めたときは、遅滞な

く、当該関係地域の範囲及び第9条第1項の規定により提出された評価書案の概要を公示し、当該評価書案を、公示の日の翌日から起算して30日間、規則で定めるところにより縦覧に供しなければならない。

17条（説明会の開催等）

1項 事業者は、前条の縦覧期間内に、評価書案の内容を関係地域の住民に周知させるため、関係地域内において説明会を開催するほか、当該評価書案の要旨を記載した書類の配布その他の必要な措置を講じなければならない。この場合において、関係地域内において説明会を開催する適当な場所がないときは、関係地域の周辺の地域において説明会を開催することができる。

（以下省略）

18条（都民の意見書の提出）

1項 都民は、第16条の規定により縦覧に供された評価書案の内容について、同条の公示の日の翌日から起算して45日以内に、環境の保全の見地からの意見書を知事に提出することができる。

（以下省略）

20条（公聴会の開催等）

1項 知事は、第16条の縦覧期間を経過した後、第9条第1項の規定により提出された評価書案の内容について都民の意見を聴くため、公聴会を開催しなければならない。

（以下省略）

21条（見解書の作成等）

1項 事業者は、第18条第1項の規定により提出された意見書、第19条第1項の規定による知事の求めに応じて提出された関係区市町村長の意見及び前条第3項の規定により作成された公聴会の記録の写しの送付を受けたときは、これらの意見書等に対する見解を明らかにするために、規則で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した見解書（以下「見解書」という。）及びその概要（以下「見解書等」という。）を作成し、知事に提出しなければならない。

1号 事業者の氏名及び住所（法人にあつては、名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地）

2号 対象事業の名称、目的及び内容

3号 第13条第1項の規定により知事が定めた関係地域

4号 第18条第1項の規定により提出された意見書、第19条第1項の規定による知事の求めに応じて提出された関係区市町村長の意見及び前条第3項の規定により作成された公聴会の記録に記載された意見の概要

5号 前号に掲げる意見書及び意見についての事業者の見解

6号 前各号に掲げるもののほか、規則で定める事項

（以下省略）

22条（審査意見書の作成等）

1項 知事は、第14条の規定による諮問について審議会の答申を受けたときは、第9条第1項の規定により提出された評価書案について、次に掲げる事項を勘案して、環境の保全の見地から審査し、その結果に基づく意見を記載した審査意見書（以下「審査意見書」という。）を作成しなければならない。

1号 第18条第1項（前条第3項において準用する場合を含む。）の規定により提出された意見書

2号 第19条第1項（前条第3項において準用する場合を含む。）の規定による知事の求めに応じて提出された関係区市町村長の意見

3号 第20条第3項の規定により作成した公聴会の記録に記載された意見

4号 前条第1項の規定により提出された見解書

（以下省略）

23条（評価書の作成）

事業者は、前条第2項の規定による審査意見書の送付を受けたときは、第9条第1項の規定により作成した評価書案について、当該審査意見書並びに第21条第3項において準用する第18条第1項の規定により提出された意見書及び第19条第1項の規定による知事の求めに応じて提出された関係区市町村長の意見に基づき検討を加え、規則で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した環境影響評価書（以下「評価書」という。）及びその概要（以下「評価書等」という。）を作成し、知事に提出しなければならない。

1号 第9条第1項各号に掲げる事項
2号 前号に掲げる事項のうち、当該評価書案を修正したものについて
は、その経過
3号 第21条第1項第3号から第5号までに掲げる事項
4号 第21条第3項において準用する第18条第1項の規定により提出
された意見書及び第19条第1項の規定による知事の求めに応じて提出された関係
区市町村長の意見の概要
5号 前条第1項の規定により作成された審査意見書に記載された知事の
意見

6号 前各号に掲げるもののほか、規則で定める事項
45条 (都市計画手続との調整)
知事は、対象事業が都市計画法の規定により都市計画に定められる場合
においては、当該対象事業に係るこの条例による手続を同法の規定による当該都市
計画の決定の手続に合わせて行うよう努めるものとする。

別表 対象事業 (第2条関係)

1号 道路の新設又は改築

(以下省略)

5 東京都環境影響評価条例の改正
環境影響評価法 (平成9年法律第81号。平成11年6月12日施行) の
施行に伴い、東京都環境影響評価条例も東京都条例第107号により改正され、改
正後の東京都環境影響評価条例は、平成11年6月12日から施行された。

三 前提となる事実

以下の事実は、当事者間に争いのない事実又は証拠等により容易に認めるこ
とができる事実である。なお、証拠等により容易に認めることができる事実につい
ては、各末尾に認定の根拠を付記している。

1 原告ら

(一) 甲事件原告ら

(1) 第1原告

第1原告は、本件起業地に存する本件土地1から3までの所有者であ
る。

(2) 第2原告ら

第2原告らは、本件起業地に存する本件土地1、旧1050番2の土
地、本件土地4又は本件土地5のいずれかについて、賃借権準共有持分の設定登記
又は移転登記を有する者である。なお、それぞれが賃借権準共有持分の設定登記又
は移転登記を有する土地及びその持分は、別紙賃借地目録 (その1) 記載のとおり
である。(甲1から甲4まで)

(3) 第3原告ら

第3原告らは、本件起業地に存する本件土地1、旧1050番2の土
地、本件土地4又は旧1069番2の土地のいずれかにおいて、立木を所有する者
である。なお、それぞれが立木を所有する土地は、別紙立木所在地目録 (その1)
記載のとおりである。(弁論の全趣旨)

(4) 第4原告ら

第4原告らは、本件事業によって公害被害を受けるおそれがあるとする
者、八王子城跡、高尾山又はα2の自然環境を享有し、これらの自然環境を守ろ
うとする者及び第5原告らである団体の構成員である。

(5) 第5原告ら

第5原告らは、八王子城跡又は高尾山の自然を保護する活動をしてい
る自然保護団体で、高尾山やα2、八王子城跡の自然環境を守ろうとする団体であ
る。

(二) 乙事件原告ら

(1) 第6原告

第6原告は、本件起業地に存する本件土地1から3までの所有者であ
る。

(2) 第7原告ら

第7原告らは、本件起業地に存する本件土地1から3までのいずれか
について、賃借権準共有持分の設定登記又は移転登記を有する者である。なお、そ
れぞれが賃借権準共有持分の設定登記又は移転登記を有する土地及びその持分は、
別紙賃借地目録 (その2) 記載のとおりである。(甲1、2)

(3) 第8原告ら

第8原告らは、本件起業地に存する本件土地1から4まで、本件土地6、本件土地7又は旧1069番2の土地のいずれかにおいて、立木を所有する者である。なお、それぞれが立木を所有する土地は、別紙立木所在地目録(その2)記載のとおりである。(弁論の全趣旨)

(三) 丙事件原告ら

(1) 第9原告ら

第9原告らは、本件起業地に存する本件土地1から3までのいずれかについて、賃借権準共有持分の設定登記又は移転登記を有する者である。なお、それぞれが賃借権準共有持分の設定登記又は移転登記を有する土地及びその持分は、別紙賃借地目録(その3)記載のとおりである。(甲1、2)

(2) 第10原告ら

第10原告らは、本件起業地に存する本件土地1から4まで又は本件土地7のいずれかにおいて、立木を所有する者である。なお、それぞれが立木を所有する土地は、別紙立木所在地目録(その3)記載のとおりである。(弁論の全趣旨)

2 本件事業に係る事業計画

(一) 圏央道新設工事について

圏央道は、神奈川県横浜市、同厚木市、同相模原市、東京都八王子市、同青梅市、同福生市、同羽村市、同あきる野市、同α6町、同α7町、同α8町、同α9村、埼玉県川越市、茨城県つくば市、千葉県成田市、同木更津市(以下、市又は町を表示する際には都県名は省略する。)等の東京都心から約40キロメートルないし60キロメートル圏に位置する都市を相互に連絡することにより、地域間の交流を拡大し、地域経済及び地域産業の活性化を促すとともに、首都圏から放射状にのびる高速自動車国道である東名高速道、中央道、関越道、東北道、常磐道、東関東道水戸線及び東関東道千葉富津線を相互に連絡することにより、都心部への交通の集中を緩和し、都心部一極集中型から多極分散型への転換による首都圏全体の調和のとれた発展に貢献すること等を目的に計画された総延長約300キロメートルの環状道路である(乙1・3頁)。

(二) 本件圏央道事業区間について

圏央道事業のうち、八王子市α2町地内の圏央道と八王子ジャンクションとの接続点から青梅市α1地内の青梅インターチェンジまでの間を結ぶ延長20.30キロメートルの本件圏央道事業区間を全体計画区間として、道路構造令第1種3級の規格による4車線の一般有料自動車専用道路の新設工事が計画され、参加人国及び参加人道路公団により、整備が進められている。

なお、圏央道事業全体のうち、圏央道と関越道とが接続する鶴ヶ島ジャンクションから青梅インターチェンジまでの延長19.8キロメートルの区間は平成8年3月に、青梅インターチェンジから日の出インターチェンジまでの延長8.7キロメートルの区間は平成14年3月にそれぞれ供用が開始されている。(乙1・11頁から13頁まで、乙2の1及び2)

(三) 参加人道路公団の起業に係る八王子ジャンクション新設工事について

中央道は、国土開発計画の骨格をなす国土開発幹線自動車道として建設され、現在、高井戸インターチェンジから河口湖インターチェンジまでの全線約94キロメートルが供用されており、既に供用されている中央自動車道西宮線、同長野線及び東名高速道と連絡して高速自動車国道のネットワークを形成している。

この中央道を圏央道に接続させることによって、中央道から首都圏へ流入する交通を中央道と圏央道に分散し、また、首都圏を通過する交通を圏央道を介して迂回させることにより、首都圏における交通混雑の緩和と自動車交通の便益の増大を図ることを目的として、八王子市α2町地内に八王子ジャンクションの新設工事が計画されたものであり、参加人道路公団により、整備が進められている。

(乙1・20頁)

3 本件事業認定の手続

(一) 本件事業認定申請について

起業者らは、本件圏央道事業区間のうち、八王子市α2町地内の延長0.58キロメートルの区間及び同市α3町地内から同市α4町地内までの延長4.83キロメートルの区間の合計5.41キロメートルの本件起業地区間について、参加人道路公団の起業に係る上記2(三)の本件八王子ジャンクション事業と合

わせて、平成13年11月20日、被告国土交通大臣に対し、旧土地収用法16条に基づき、本件事業認定申請を行った（乙1・10頁及び14頁、3の1・299頁及び300頁、4）。

(二) 本件事業認定について

被告国土交通大臣は、平成14年4月19日付けで、本件事業認定申請に対し、本件事業認定を行った（乙9の1及び2）。

4 本件各収用裁決の申立て及び土地の明渡し

(一) 裁決の申請及び明渡裁決の申立てについて

参加人道路公団は、被告収用委員会に対し、平成15年3月24日、本件各土地について、土地収用法39条1項及び47条の2第3項に基づき、裁決の申請及び明渡裁決の申立てをした（丁1から丁6までの各1及び2）。

(二) 本件各裁決について

上記各申請及び申立てを受けた被告収用委員会は、これらの審理を併合した上で、平成15年8月21日から平成16年2月23日までの間に、8回の期日を設けて公開審理を実施し、同年5月17日付けで、別紙裁決目録記載のとおり、上記各申請及び申立てに係る各裁決を行い、同年6月25日までの間に裁決書正本を送達した（甲A1から甲A8まで、甲A39から甲A41まで）。

(三) 明渡しの完了について

その後、本件各明渡裁決の対象とされた土地上の立竹木の伐採及び搬出が終了し、これらの土地は、いずれも参加人道路公団に引き渡された（弁論の全趣旨）。

四 争点

本件の主な争点は、次のとおりである。

1 本件起業地内の土地等についての権利を有していない、いわゆる周辺住民や、高尾山の自然等を守ろうとする個人の環境保護団体等の原告適格と当事者能力

2 本件事業によって得られる混雑の緩和と地域発展等の公共の利益の有無と程度

3 本件事業によって失われる利益、すなわち自然環境、歴史的環境、景観、生活環境等への悪影響の有無と程度

4 本件事業認定の土地収用法20条3号に規定する要件（事業計画の合理性の要件）への適合性、すなわち本件事業によって得られる公共の利益と本件事業によって失われる利益との比較衡量

5 本件事業認定が、建築される営造物（道路及び八王子ジャンクション）に瑕疵があることにより違法となるか。

6 本件事業が、生物の多様性に関する条約、自然公園法、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律又は文化財保護法に違反するか。

7 本件事業認定の申立て上の違法の有無

8 本件各明渡裁決の取消しを求める訴えの利益の存否

9 本件事業認定の違法性の本件各裁決への承継の有無

10 本件各裁決固有の申立て上の違法の有無

11 本件各裁決中の不明裁決の適否

12 本件各裁決において、立竹木を0円と評価したことの適否

五 当事者の主張の要旨

当事者の主張の要旨は、別紙「当事者の主張の要旨」のとおりである。

第四 時機に後れた攻撃防御方法についての判断

一 被告らは、原告らの平成16年12月9日付け最終準備書面における主張の一部につき、最終準備書面において初めてされた主張であって、いずれも時機に後れた攻撃防御方法として却下されるべきである旨申し立てている。

二 確かに、被告らが問題としている主張は、本件につき、人証調べが終了し、次回口頭弁論期日には、口頭弁論の終結が予定されている段階に至ってからの主張であるから、時機に後れているといえないこともない。

しかし、これらの主張は、いずれも既に問題とされていた項目につき、主張を補充若しくはた詳細化したり、新たな法的検討を加えたりしたものと評価することができ、全く新たな主張が加わったとまではいえず、これらの主張がされたために口頭弁論の終結が遅延するものでもないというべきである。したがって、訴訟の完結を遅延させることになるものと認めることはできないから、被告らの上記申立ては、採用することができない。

第五 認定事実

証拠及び弁論の全趣旨を総合すると、以下の事実を認めることができる。なお、各項目の該当箇所に認定の根拠を付記している。

一 圏央道全体の事業計画

1 前記前提となる事実のとおり、圏央道は、横浜市、厚木市、相模原市、八王子市、青梅市、福生市、羽村市、あきる野市、 α 6町、 α 7町、 α 8町、 α 9村、川越市、つくば市、成田市、木更津市等の東京都心から約40キロメートルないし60キロメートル圏に位置する都市を相互に連絡することにより、地域間の交流を拡大し、地域経済及び地域産業の活性化を促すとともに、首都圏から放射状にのびる高速自動車国道である東名高速道、中央道、関越道、東北道、常磐道、東関東道水戸線及び東関東道千葉富津線を相互に連絡することにより、都心部への交通の集中を緩和し、都心部一極集中型から多極分散型への転換による首都圏全体の調和のとれた発展に貢献すること等を目的に計画された総延長約300キロメートルの環状道路である。

このような目的及び交通状況等に対応するため、圏央道事業のうち、八王子市 α 2町地内の圏央道と八王子ジャンクションとの接続点から青梅市 α 1地内の青梅インターチェンジまでの間を結ぶ延長20.30キロメートルの区間を全体計画区間として、道路構造令第1種3級の規格による4車線の一般有料自動車専用道路の新設工事が計画されたものであり、参加人国及び参加人道路公団により、整備が進められている。

なお、圏央道事業全体のうち、圏央道と関越道とが接続する鶴ヶ島ジャンクションから青梅インターチェンジまでの延長19.8キロメートルの区間は平成8年3月に、青梅インターチェンジから日の出インターチェンジまでの延長8.7キロメートルの区間は平成14年3月にそれぞれ供用が開始されている。

2 また、前記前提となる事実のとおり、中央道は、国土開発計画の骨格をなす国土開発幹線自動車道として建設され、現在、高井戸インターチェンジから河口湖インターチェンジまでの全線約94キロメートルが供用されており、既に供用されている中央自動車道西宮線、同長野線及び東名高速道と連絡して高速自動車国道のネットワークを形成している。

この中央道を圏央道に接続させることによって、中央道から首都圏へ流入する交通を中央道と圏央道に分散し、また、首都圏を通過する交通を圏央道を介して迂回させることにより、首都圏における交通混雑の緩和と自動車交通の便益の増大を図ることを目的として、八王子市 α 2町地内に八王子ジャンクションの新設工事が計画されたものであり、参加人道路公団により、整備が進められている。

3 圏央道全体の事業経緯の概略は、以下のとおりである（乙3の1・7頁）。

(一) 昭和51年11月
第三次首都圏基本計画において、新たに圏央道の整備促進が位置付けられる。

(二) 昭和54年度以降
大規模事業計画調査として、横浜市～成田市間の調査が開始される。

(三) 昭和56年6月
首都圏整備計画において、圏央道の整備推進が位置付けられる。

(四) 昭和58年度以降
第九次道路整備五箇年計画（昭和58年から昭和62年まで）において、首都圏中央連絡道路について調査を進め、一部区間から事業に着手することとされる。

(五) 昭和60年度
中央道～関越道間が圏央道として初めて事業化される。

(六) 昭和62年度
第四次全国総合開発計画において、高規格幹線道路が位置付けられる。

(七) 昭和62年6月
建設省において、高規格幹線道路の指定がされる。
圏央道が高規格幹線道路のうち一般国道の自動車専用道路として決定される。

(八) 平成8年3月
青梅インターチェンジ～鶴ヶ島ジャンクション間が圏央道として初めて供用開始される。

4 本件道路のルート経過地の状況及び主要なコントロールポイントは、以下

のとおりである。

(一) 八王子ジャンクションから八王子北インターチェンジまで
八王子ジャンクションからは、八王子市の市街地を避け、八王子ジャンクション北側に位置している山地部を八王子城跡トンネルによりトンネル延長の短縮を図りつつ北進し、 $\alpha 3$ 町西部の住宅密集地を避け、一級河川多摩川水系浅川を橋梁構造で横断後、 $\alpha 3$ 町及び $\alpha 10$ 町地内の山岳部を $\alpha 11$ トンネルで通過し、八王子北インターチェンジへ至る(乙1・36頁)。

(二) 八王子北インターチェンジからあきる野インターチェンジまで
八王子北インターチェンジからは、一級河川多摩川水系小津川を橋梁構造で横断し、更に一級河川多摩川水系山入川を橋梁構造で横断した後、 $\alpha 12$ 町に位置する $\alpha 13$ 寺及び老人ホーム $\alpha 14$ を避けながら北進し、 $\alpha 15$ 町の市街地部を回避し、 $\alpha 12$ 町地内の山地部を $\alpha 16$ トンネルで北東に進む。同トンネルを出ると $\alpha 17$ 町の住宅密集地を避け、一級河川多摩川水系川口川を橋梁構造で横断し、 $\alpha 17$ 町地内の山地部を $\alpha 18$ 自然公園の分断が極力小さくなるように $\alpha 19$ トンネルで通過し、あきる野市に入る。あきる野市に入り、同トンネルを出ると、 $\alpha 20$ を回避して北進し、一級河川多摩川水系秋川を橋梁構造で横断後、あきる野インターチェンジ(なお、計画当初の仮称は、「秋川インターチェンジ」であった。以下、同インターチェンジをすべて「あきる野インターチェンジ」という。)に至る。(乙1・36頁)

(三) あきる野インターチェンジから日の出インターチェンジまで
あきる野インターチェンジからは、並行する都市計画道路秋3・5・12号の付替えが生じないよう路線の調整を図り、あきる野市を堀割構造で北進し、JR五日市線及び都道杉並あきる野線(五日市街道)の下を通過した後、東京都立秋川高等学校、 $\alpha 21$ 福祉園を避け、 $\alpha 6$ 町に入り、日の出インターチェンジに至る(乙1・10頁、36頁、37頁)。

(四) 日の出インターチェンジから青梅インターチェンジまで
日の出インターチェンジからは、一級河川多摩川水系平井川を橋梁構造で横断した後、あきる野市に入り、同市 $\alpha 22$ の山地部を $\alpha 22$ トンネルで北東に進み、青梅市に入る。同トンネルを出ると一級河川多摩川水系大荷田川を橋梁構造で横断した後、友田トンネルで北東に進む。同トンネルを出ると、一般国道411号、一級河川多摩川水系多摩川を橋梁構造で横断した後、 $\alpha 23$ 区画整理事業及び $\alpha 24$ 区画整理事業(本換地処分完了)によって区画整理がされ、既成市街地として確立した地域を通過するに当たり、当該地域に与える影響を最小限にするため、都市計画道路青3・4・18号の下を青梅トンネルで北進し、JR青梅線の下を通過した後、方向を東向きに変える。同トンネルを出ると、都市計画道路青3・6・10号と堀割構造で並行し、主要地方道瑞穂富岡線を高架構造で横断した後、青梅インターチェンジに至る。(乙1・37頁)

二 本件事業認定申請の概要

前記のとおり、本件圏央道事業は、八王子市 $\alpha 2$ 町地内の圏央道と八王子ジャンクションとの接続点から青梅市 $\alpha 1$ 地内の青梅インターチェンジまでの間を結ぶ延長20.30キロメートルの区間を事業区間とするものであるが、本件事業認定申請の対象は、このうち、八王子市 $\alpha 2$ 町地内の延長0.58キロメートルの区間及び同市 $\alpha 3$ 町地内から同市 $\alpha 4$ 町地内までの延長4.83キロメートルの区間の合計5.41キロメートルの区間である。

これは、本件圏央道事業区間のうち、①八王子市 $\alpha 25$ 地内から同市 $\alpha 3$ 町地内の一部までの区間及び同市 $\alpha 4$ 町地内からあきる野市 $\alpha 26$ 地内までの区間は、すべて用地取得が完了し、関連公共事業との調整も既に完了していること、②先行して用地取得が開始されたあきる野市 $\alpha 26$ 地内から青梅市 $\alpha 1$ 地内までの区間のうち、用地取得が完了している区間は収用及び使用の必要がなく、上記用地取得済み区間を除く区間については平成12年1月19日付けで既に事業の認定を受けていることから、これらの区間を除外した区間が、本件事業認定申請の対象とされたものである。(乙1・14頁)

三 本件事業に係る都市計画決定手続

1 本件都市計画決定の経緯

都市計画決定権者であった東京都知事は、都市計画法(平成11年法律第87号による改正前のもの。以下同じ。)に定める手続を経て、同法4条5項の都市施設(道路)として、本件事業に係る道路を含む「首都圏中央連絡道路」につい

て、平成元年3月13日付け東京都告示第246号から249号までにより、それぞれ都市計画道路八1・3・12号、秋1・3・4号、福2・3・6号、青2・3・12号の1及び青2・3・12号の2として本件都市計画決定をした。

その後、これらの都市計画道路は、同年6月16日付け東京都告示第661号、679号、677号及び666号により、それぞれ都市計画道路八1・3・1号、秋1・3・1号、福1・5・1号、青1・5・1号の1及び青1・5・1号の2と名称変更がされた。(乙3の1・404頁から407の6頁まで)

2 本件都市計画決定の手續に伴う環境影響評価の実施

(一) 東京都知事は、本件都市計画決定の手續に合わせて、首都圏中央連絡道路(一般国道20号~埼玉県境間)建設事業について、旧東京都環境影響評価条例等に基づき、事業を実施しようとする建設省関東地方建設局の協力を得て、環境影響評価書案を作成し、昭和61年9月24日付けでその概要を公示し、旧東京都環境影響評価条例に基づく手續を経て、本件環境影響評価書を作成し、平成元年2月6日付けでその概要を公示した(乙18、乙23)。

(二) 本件環境影響評価では、地域の概況と事業の内容を考慮して、「大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、低周波空気振動、日照阻害、電波障害、植物・動物(陸上植物、陸上動物、水生生物)、地形・地質、史跡・文化財、景観」の11項目が予測・評価項目として選定され、各項目ごとに現況調査が行われ、本件事業を含む圏央道の事業の実施が環境に及ぼす影響について、予測・評価がされた(乙19・75頁)。

(三) 本件環境影響評価では、予測・評価の対象時点を「工事の施工中」と「工事の完了後」に区分し、「工事の施工中」においては、工事そのものに起因する工事中の環境への影響について、「工事の完了後」においては、「施設の存在」又は「施設の供用」に起因する環境への影響について、それぞれ予測・評価がされた。各区分ごとに選定された予測・評価項目は、次のとおりである。(乙19・75頁)

(1) 工事の施工中

「大気汚染」、「水質汚濁」、「騒音」、「振動」、「植物・動物(陸上植物、陸上動物、水生生物)」、「地形・地質」、「史跡・文化財」の7項目

(2) 工事の完了後(施設の存在に起因するもの)

「日照阻害」、「電波障害」、「植物・動物(陸上植物、陸上動物、水生生物)」、「地形・地質」、「景観」の5項目

(3) 工事の完了後(施設の供用に起因するもの)

「大気汚染」、「騒音」、「振動」、「低周波空気振動」、「植物・動物(陸上植物、陸上動物)」の5項目

(四) 各予測・評価項目のうち、上記(三)(3)の工事の完了後の施設の供用に伴う予測・評価の対象時点は、「大気汚染」、「騒音」及び「振動」については、本件道路及び八王子ジャンクションの計画交通量の推計年次であった昭和75年(平成12年)と設定され、「陸上植物」及び「陸上動物」については、本件道路及び八王子ジャンクションの工事の完了(昭和70年〔平成7年〕)後おおむね10年の時点(平成17年)と設定されていた。なお、昭和75年(平成12年)の上記計画交通量は、次のとおりである。(乙19・3頁、18頁、93頁、170頁、217頁、303頁、365頁)

(1) 八王子ジャンクションから八王子北インターチェンジまでの区間

1日当たり4万3800台

(2) 八王子北インターチェンジからあきる野インターチェンジまでの区間

1日当たり4万0700台

(3) あきる野インターチェンジから日の出インターチェンジまでの区間

1日当たり4万7600台

(4) 日の出インターチェンジから青梅インターチェンジまでの区間

1日当たり4万0700台

(五) 本件環境影響評価では、各予測・評価項目について本件事業の実施が環境に及ぼす影響を予測・評価した結果は、評価の指標(環境基準等)を下回る等のため、又は適切な環境保全のための措置を講ずることにより、環境への影響は少ないというものであった(乙19・4頁から6頁まで)。

四 圏央道の事業に係る費用便益分析の実施

1 費用便益分析の概要

参加人らは、平成10年6月に建設省道路局企画課長から通知のあった費用便益分析マニュアル(案)(以下「マニュアル」という。丙50及び51)に基づいて、圏央道の事業の費用便益分析を行った。

費用便益分析は、ある年次を基準年とし、一定期間の便益額及び費用額を算定するものである。このうち、便益は、道路整備が行われる場合と、行われない場合の交通量を推計し、走行時間短縮、走行経費減少、交通事故減少の各項目について、消費者余剰を計測することによって総便益を算出する。また、費用については、道路整備に要する事業費(用地費を含む。)及び供用後に必要となる維持管理費をそれぞれ算出して、総費用を算出する。そして、算出した各年次の便益及び費用の値を割引率を用いて現在価値に換算し、総便益の現在価値を総費用の現在価値で除して、便益比を求めるものである。

なお、マニュアルにおいては、現在価値算出のための割引率は4パーセント、基準年次は評価時点、検討年数は供用開始後40年とされている。(丙50、51、弁論の全趣旨)

2 便益の算定(丙51・6頁から13頁まで)

(一) 走行時間短縮便益

走行時間短縮便益(BT)は、道路の整備・改良が行われない場合の総走行時間費用から、道路の整備・改良が行われる場合の総走行時間費用を減じた差として算定する。総走行時間費用は、各トリップ(トリップとは、自動車等のある地点から他の地点への移動をいう。)につき、区間(リンク)別・車種別の走行時間に時間価値原単位を乗じて得た値をトリップ全体で集計する。

(二) 走行経費減少便益

走行経費減少便益(BR)は、道路の整備・改良が行われない場合の走行経費から、道路の整備・改良が行われる場合の走行経費を減じた差として算定する。走行経費減少便益は、走行条件が改善されることによる費用の低下のうち、走行時間に含まれない項目を対象としており、具体的には、燃料費、油脂(オイル)費、タイヤ・チューブ費、車両整備(維持・修繕)費、車両償却費等が挙げられる。総走行経費は、各トリップにつき、区間(リンク)の延長に車種別の走行経費原単位を乗じて得た値をトリップ全体で集計する。

(三) 交通事故減少便益

交通事故減少便益(BA)は、道路の整備・改良が行われない場合の交通事故による社会的損失から、道路の整備・改良が行われる場合の交通事故による社会的損失を減じた差として算定する。道路の整備・改良が行われない場合の総事故損失及び道路の整備・改良が行われる場合の総事故損失は、発生事故率を基準とした算定式を用いて、区間(リンク)別の交通事故の社会的損失を算定し、これを全対象区間(リンク)で集計する。

なお、交通事故の社会的損失は、運転者、同乗者、歩行者に関する人的損害額、交通事故により損壊する車両や構築物に関する物的損害額及び事故渋滞による損失額から算定する。

(四) 便益の算定

上記(一)から(三)までの各便益算定結果に基づき、整備路線の供用開始年次を起算点として、検討期間(供用開始後40年間)にわたり、各年次ごとの各便益の値を算定する。そして、検討期間中の各年次の各便益について、割引率(4パーセント)を用いて、基準年次における現在価値を算定する。

そして、上記により算出された各便益の現在価値を合計した額が便益合計額となる。

3 費用の算定

費用としては、道路整備に要する事業費(用地費を含む。)、供用後に必要となる維持管理に要する費用を算定する。事業費は、事業期間について設定し、維持管理費については、供用開始年次を起算点とし、検討期間(供用開始後40年間)にわたり各年次の維持管理費を設定する。

そして、事業費及び維持管理費についても、割引率(4パーセント)を用いて、基準年次における現在価値を算定する。

これらを検討年次期間(40+s年間)で合計したものが、費用合計額(総費用)となる。(丙51・14頁、15頁)

4 費用便益分析

費用便益分析における費用便益比(B/C)は、上記2(四)で算定した便益の現在価値を上記3で算定した費用の現在価値で除することにより算出される

(丙51・16頁)。

5 交通量の推計

費用便益分析を行う上では、交通量の推計が必要となる。交通量は、道路交通センサスペースのOD表(Origin-Destination Table。交通機関の地域間相互の動きを表の形に集計・整理したもの)を用いて、発生集中交通量、分布交通量、配分交通量をそれぞれ推計する方法で行う(三段階推定法)。(丙51・3頁から5頁まで)

6 圏央道の事業における費用便益分析

(一) 本件圏央道事業区間(八王子ジャンクション～青梅インターチェンジ)の費用便益分析の結果は、以下のとおりである(丙52・20頁)。

(1) 本件費用便益分析に当たっては、基準年を平成11年度、供用年を平成12年度とし、検討期間及び割引率は、マニュアルに従い、それぞれ供用開始後40年間及び4パーセントとした。

(2) まず、便益については、基準年(平成11年度)における走行時間短縮便益、走行経費減少便益及び交通事故減少便益は、後記(三)のとおり、それぞれ7041億円、723億円、331億円と算出され、その合計額は、8095億円となった。

(3) 次に、費用については、基準年(平成11年度)における事業費及び維持管理費は、後記(四)のとおり、それぞれ3487億円、158億円と算出され、その合計額は、3645億円となった。

(4) その結果、費用便益比(B/C)は、2.2と算定された。

(二) 交通量の推計

上記分析に当たっては、八王子ジャンクションから青梅インターチェンジまでの区間の整備があるか否かで交通量を推計している。費用便益分析における将来交通量の推計は、社会経済指標(人口、自動車保有台数等)を基に将来(平成32年)の発生集中交通量を推計し、次に将来(平成32年)の分布交通量を推計し、さらに平成32年の将来道路網にQ-V式(丙52・15頁)を用いて交通量を配分し、各区間の将来の交通量を算出した。その結果は、以下のとおりである(丙52・17頁)。

(1) 八王子ジャンクションから八王子北インターチェンジまでの区間

1日当たり4万6000台

(2) 八王子北インターチェンジからあきる野インターチェンジまでの区間

1日当たり4万2100台

(3) あきる野インターチェンジから日の出インターチェンジまでの区間

1日当たり4万9800台

(4) 日の出インターチェンジから青梅インターチェンジまでの区間

1日当たり4万2600台

(三) 便益の算定

便益は、走行時間費用、走行経費及び交通事故の社会的損失について、本件圏央道事業区間(八王子ジャンクション～青梅インターチェンジ)の整備がある場合とない場合とにおける各区間の費用を算出し、これらを合計した上で、その費用差をもって、それぞれ走行時間短縮便益、走行経費減少便益、交通事故減少便益を算出した(丙52・19頁)。

このうち、走行時間短縮便益についてみると、便益算定上の供用開始年次(供用年の翌年度である平成13年度)の便益は、乗用車149億円、バス30億円、小型貨物59億円、普通貨物100億円で、合計が338億円と算出された。そして、供用開始後40年間の便益の合計は、乗用車6579億円、バス1334億円、小型貨物2700億円、普通貨物4552億円、合計1兆5165億円と算出された。

同様に、走行経費便益については、便益算定上の供用開始年次の便益は、乗用車12億円、バス1億円、小型貨物7億円、普通貨物15億円、合計35億円と算出され、供用開始後40年間の便益の合計は、乗用車521億円、バス47億円、小型貨物310億円、普通貨物679億円、合計1558億円と算出された。

さらに、交通事故減少便益については、便益算定上の供用開始年次について16億円、供用開始後40年間の便益の合計は713億円と算出された。

そして、これら供用開始後40年間の各便益を基準年次の現在価値(割引率4パーセント)に換算すると、走行時間短縮便益は7041億円、走行経費減

少便益は723億円、交通事故減少便益は331億円となり、その合計額は8095億円となった（丙52・20頁）。

（四）費用の算定

事業費については、各年度の工事費、用地費等を実績及び計画額として設定し、工事費（建設費）を2400億9000万円、用地費を1099億1000万円とそれぞれ算出し、合計3500億円とした（丙52・18頁）。

維持管理費は、供用開始年次から各年次ごとに設定されるものであるところ、本件では、マニュアルにおける高速道路の年間維持管理費（丙51・14頁）を参考にして、原単位を1キロメートル当たり4300万円（維持費3000万円、修繕費1300万円、雪寒費及び交通安全費については維持費に含める。）とし、これに、本件圏央道事業区間の距離（20.3キロメートル）を乗じ（なお、消費税相当額分を除く趣旨で、1.05で除する。）、供用各年度で8億3100万円と算出した（丙52・18頁）。

そして、これらを基準年次における現在価値に換算して合計すると、それぞれ3487億円、158億円となり、その合計額は3645億円となった（丙52・20頁）。

五 事業評価監視委員会における再評価等

1 公共事業の効率的な執行及び透明性の確保の観点から、平成9年12月5日に内閣総理大臣から公共事業の再評価システムの導入及び事業採択段階における費用対効果分析の活用についての指示がされ、これを受けて、建設省では、平成10年3月27日付けで、建設事務次官から各地方建設局長等あてに「建設省所管公共事業の再評価実施要領及び建設省所管公共事業の新規事業採択時評価実施要領の策定について」の通達（平成10年建設省技調発第88号の2）、並びに同年6月16日付けで建設省道路局長から各地方建設局長等あてに「道路事業・街路事業に係る再評価実施要領細目及び道路事業・街路事業に係る新規事業採択時評価実施要領細目の策定について」の通達（平成10年建設省道経発第13号。乙21の2）がそれぞれ発出され

、平成10年度から、「建設省所管公共事業の再評価実施要領」（乙21の1。以下、単に「要領」という。）等に基づき、公共事業の再評価が実施された。

2 要領によると、直轄事業においては、（ア）再評価の実施主体は、地方建設局等とし、（イ）地方建設局等は、関係する地方公共団体の意見の聴取、再評価を行うに当たって必要となるデータの収集、整理等を行い、事業の継続、休止若しくは中止の方針（案）の作成を行い、（ウ）本省は、地方建設局等と協議しつつ、地方建設局等が作成した対応方針（案）に検討を加え、当該事業の対応方針と決定する。そして、（エ）再評価の実施主体は、再評価の実施主体ごとに、再評価に当たって学識経験者等の第三者から構成される委員会（事業評価監視委員会）を設置し、意見を聴き、その意見を尊重するものとされ、（オ）評価に当たっては、①事業の進捗状況、②事業をめぐる社会経済情勢等の変化、③事業採択時の費用対効果分析の要因の変化、④コスト縮減や

代替案立案等の可能性の4項目の視点から行うものとされた。

3 本件事業は、要領に基づき再評価を実施する事業とされ、平成11年1月20日に建設省関東地方建設局において、本件事業の再評価に関して、学識経験者等の第三者から構成される関東地方整備局事業評価監視委員会の審議に付された。その際、起業者である参加人国から同委員会に対し、①都市圏の交通円滑化、②安全な生活環境の確保、③良好な環境の保全・形成等の事業効果に関する説明がされ、上記費用便益分析の結果を含む参加人国から提出された資料を判断材料として用いた上で、同委員会において事業継続の対応方針が基本的に了承された。これを受けて、建設省（道路局長）は、本件事業の対応方針について、事業を継続することを決定した。（乙3の1・351の7頁から351の41頁まで）

六 事業の工事期間の変更

本件圏央道事業区間の工事期間は、従前、平成5年12月1日から平成13年3月31日までとされていたが、平成11年7月9日に工事完了の予定時期が平成16年3月31日に変更され、さらに、平成13年11月20日には、工事完了の予定時期が平成18年3月31日に再度変更された（乙3の2・204頁から208の5頁まで）。

七 計画交通量の見直しに伴う環境影響評価の照査

1 本件道路及び八王子ジャンクションの計画交通量の見直し

起業者らは、本件事業認定申請に当たって、本件道路及び八王子ジャンク

ションの将来交通量の予測の精度を高めるため、建設省が平成6年度に全国的規模で実施した一般交通量調査及び自動車起終点調査等に基づき作成した平成32年の将来自動車OD表を基礎として、将来交通量の推計手法として一般的に用いられている「四段階推計法」により、同年を推計年次とする本件道路及び八王子ジャンクションの計画交通量を算出した。これによると、本件圏央道事業区間の計画交通量は、次のとおりであった。(乙1・16頁、乙3の1・62頁から69頁まで、71頁から79頁まで、93頁、94頁、272頁)

(一) 本件道路の本線部分

- (1) 八王子ジャンクションから八王子北インターチェンジまでの区間
1日当たり4万6000台
- (2) 八王子北インターチェンジからあきる野インターチェンジまでの区間
1日当たり4万2100台
- (3) あきる野インターチェンジから日の出インターチェンジまでの区間
1日当たり4万9800台
- (4) 日の出インターチェンジから青梅インターチェンジまでの区間
1日当たり4万2600台

(二) 八王子ジャンクション

乗り降り合わせて、1日当たり4万3000台

(三) 八王子北インターチェンジ

乗り降り合わせて、1日当たり3900台

(四) あきる野インターチェンジ

乗り降り合わせて、1日当たり9300台

(五) 日の出インターチェンジ

乗り降り合わせて、1日当たり1万1100台

(六) 青梅インターチェンジ

乗り降り合わせて、1日当たり8900台

2 本件道路及び八王子ジャンクションの計画交通量の見直しに伴う本件環境影響照査

(一) 本件環境影響照査の実施

前述のとおり、本件事業認定申請に当たり、起業者らは、本件道路及び八王子ジャンクションの計画交通量の推計年次を平成32年とした。その上で、起業者らは、計画交通量を見直した結果、本件環境影響評価の基礎となった計画交通量(推計年次は平成12年)と比べて本件圏央道事業区間の計画交通量が増加していることから、平成32年の計画交通量を基礎として、本件環境影響評価以降に新たに得られた知見に基づき、本件事業の実施が環境に及ぼす影響について補足的に照査を行った。(乙3の2・213頁)

(二) 再予測計算及び評価の対象項目

起業者らは、本件環境影響評価において予測と評価が行われた項目のうち、自動車の走行が要因となる環境への影響が想定される予測項目で、計画交通量の変更により評価が変わる可能性のあるものについて、工事の完了後の施設の供用に伴う「大気汚染」、「騒音」、「振動」及び「低周波空気振動」の4項目を照査の対象項目として選定し、平成32年を予測の対象時点として、東京都環境影響評価技術指針(平成11年東京都告示第893号)(乙24。以下「東京都技術指針(平成11年7月)」という。)並びに平成12年10月に建設省土木研究所が取りまとめた「道路環境影響評価の技術手法(その1)」(乙25の1)及び「道路環境影響評価の技術手法(その2)」(乙25の2)(以下、両技術手法を合わせて「建設省技術手法(平成12年10月)」という。)等に基づき、本件事業を含む圏央道の事業の実施が環境に及ぼす影響について、再予測計算及び評価を実施した(乙3の2・213頁から222の3頁まで)。

(三) 再予測計算及び評価の結果

再予測計算をした各項目の予測値は、後記のとおり、評価の指標(環境基準等)を下回る、あるいは適切な環境保全のための措置を講ずることにより評価の指標を下回るというものであった(乙3の2・213頁)。

(1) 一酸化炭素、二酸化窒素及び二酸化硫黄について

ア 大気汚染に係る環境基準

旧公害対策基本法(環境基本法の施行に伴う関係法律の整備等に関

する法律〔平成5年法律第92号〕1条により平成5年11月19日をもって廃止された。)9条1項に基づき定められた大気汚染に関する環境基準である「大気汚染に係る環境基準について」(昭和48年環境庁告示第25号)では、次のとおり定められている(乙26)。

(ア) 一酸化炭素

1時間値の1日平均値が10ppm以下であり、かつ、1時間値の8時間平均値が20ppm以下であること。

(イ) 二酸化硫黄

1時間値の1日平均値が0.04ppm以下であり、かつ、1時間値が0.1ppm以下であること。

イ 二酸化窒素に係る環境基準

旧公害対策基本法9条1項に基づき定められた大気汚染に関する環境基準のうち、二酸化窒素に関する基準である「二酸化窒素に係る環境基準について」(昭和53年環境庁告示第38号)では、次のとおり定められている(乙27)。

1時間値の1日平均値が0.04ppmから0.06ppmまでのゾーン内又はそれ以下であること。

なお、上記の環境基準は、二酸化窒素による大気汚染の状況を的確に把握することができると思われる場所において、ザルツマン試薬を用いる吸光度法又はオゾンを用いる化学発光法により測定した場合における測定値によるものとする旨定められている。

ウ 再予測計算による予測値及び評価

再予測計算による一酸化炭素、二酸化窒素及び二酸化硫黄の予測値は、いずれも1時間値の1日平均値が、①一酸化炭素については、最高の濃度を示す予測地域で1.7ppm、②二酸化窒素については、最高の濃度を示す予測地域で0.039ppm、③二酸化硫黄については、最高の濃度を示す予測地域で0.019ppmとそれぞれ予測され、いずれも前記各環境基準を満足することが確認された(乙3の2・213頁、215頁及び216頁)。

(2) 浮遊粒子状物質(SPM)について

ア 浮遊粒子状物質(SPM)に係る環境基準

前記の「大気汚染に係る環境基準について」では、浮遊粒子状物質(SPM)に係る環境基準について、次のとおり定められている(乙26)。

1時間値の1日平均値が0.10ミリグラム/立方メートル以下であり、かつ、1時間値が0.20ミリグラム/立方メートル以下であること。

イ 本件環境影響評価では予測対象とされていなかったこと

本件環境影響評価では、浮遊粒子状物質(SPM)については、「浮遊粒子状物質については、『東京地域公害防止計画』(昭和58年3月東京都)によると、『浮遊粒子状物質は、固定発生源、移動発生源及び自然界に起因するもののほか、二次的に生成されるものなど複雑多岐であるため、現状では、発生源別の実態把握及び発生源と環境濃度との関係などについて未解明な部分が残されている。環境基準の確保のためには、これらの調査研究を進め、汚染予測モデルを開発し、削減手法を確立する必要がある。』とされている。自動車の走行に起因して発生する浮遊粒子状物質は、その生成と移流、拡散及び二次生成粒子に係るメカニズムが解明されていない。従って、発生源からの寄与を特定することができない。」という理由で、予測の対象とされていなかった(乙19・93頁、20・14頁)。

ウ 本件事業認定申請に際しての予測結果

起業者らは、本件事業認定申請に際し、建設省技術手法(平成12年10月)に基づき、浮遊粒子状物質(SPM)の予測を行った。その結果は、最高の濃度を示す予測地域(α3)で、1日平均値が0.096ミリグラム/立方メートルと予測され、環境基準を満足するというものであった。(乙3の3・6頁から11の4頁まで、11の10頁から11の12頁まで)

なお、浮遊粒子状物質(SPM)の予測については、本件環境影響評価において予測が行われている地域のうち、加減速車線区間であるインターチェンジ部及びジャンクション部の予測が行われていたα2及びα27の各予測地域においては、実施されていない。これは、「浮遊粒子状物質に関しては、走行パターンに対応した排出係数の設定は、その方法が解明されていないため困難である」

(土木研究所資料第3742号「道路環境影響評価の技術手法〔その1〕」平成1

2年10月建設省土木研究所) ためであるとされる。(乙3の3・7頁、11の1頁及び11の2頁)

(3) 騒音について

ア 旧環境基準の内容

旧公害対策基本法9条1項に基づき定められた環境基準である「騒音に係る環境基準について」(昭和46年5月25日閣議決定。以下「旧環境基準」という。)及び「環境基準に係る水域及び地域の指定権限の委任に関する政令」(昭和46年政令第159号)2項により知事が騒音に係る環境基準の地域の類型ごとに指定した地域によれば、本件起業地に関する騒音に係る基準は、次のとおりである(乙19・165頁、28の1及び2)。

(ア) AA地域(療養施設が集合して設置される地域など特に静穏を要する地域)

- | | | |
|---|-----------------|-----------|
| ① | 6時から8時まで(朝) | 40ホン(A)以下 |
| ② | 8時から19時まで(昼間) | 45ホン(A)以下 |
| ③ | 19時から23時まで(夕) | 40ホン(A)以下 |
| ④ | 23時から翌朝6時まで(夜間) | 35ホン(A)以下 |

(イ) A地域(主として住居の用に供される地域)

- | | | |
|---|---------------|-----------|
| ① | 6時から8時まで(朝) | 45ホン(A)以下 |
| ② | 8時から19時まで(昼間) | 50ホン(A)以下 |
| ③ | 19時から23時まで(夕) | 45ホン(A)以下 |
| ④ | 23時から6時まで(夜間) | 40ホン(A)以下 |

(ウ) A地域のうち2車線を有する道路に面する地域

- | | | |
|---|---------------|-----------|
| ① | 6時から8時まで(朝) | 50ホン(A)以下 |
| ② | 8時から19時まで(昼間) | 55ホン(A)以下 |
| ③ | 19時から23時まで(夕) | 50ホン(A)以下 |
| ④ | 23時から6時まで(夜間) | 45ホン(A)以下 |

(エ) A地域のうち2車線を越える車線を有する道路に面する地域

- | | | |
|---|---------------|-----------|
| ① | 6時から8時まで(朝) | 55ホン(A)以下 |
| ② | 8時から19時まで(昼間) | 60ホン(A)以下 |
| ③ | 19時から23時まで(夕) | 55ホン(A)以下 |
| ④ | 23時から6時まで(夜間) | 50ホン(A)以下 |

(オ) B地域(相当数の住居と併せて商業、工業等の用に供される地域)

- | | | |
|---|---------------|-----------|
| ① | 6時から8時まで(朝) | 55ホン(A)以下 |
| ② | 8時から20時まで(昼間) | 60ホン(A)以下 |
| ③ | 20時から23時まで(夕) | 55ホン(A)以下 |
| ④ | 23時から6時まで(夜間) | 50ホン(A)以下 |

(カ) B地域のうち2車線以下の車線を有する道路に面する地域

- | | | |
|---|---------------|-----------|
| ① | 6時から8時まで(朝) | 60ホン(A)以下 |
| ② | 8時から20時まで(昼間) | 65ホン(A)以下 |
| ③ | 20時から23時まで(夕) | 60ホン(A)以下 |
| ④ | 23時から6時まで(夜間) | 55ホン(A)以下 |

(キ) B地域のうち2車線を越える車線を有する道路に面する地域

- | | | |
|---|---------------|-----------|
| ① | 6時から8時まで(朝) | 65ホン(A)以下 |
| ② | 8時から20時まで(昼間) | 65ホン(A)以下 |
| ③ | 20時から23時まで(夕) | 65ホン(A)以下 |
| ④ | 23時から6時まで(夜間) | 60ホン(A)以下 |

なお、旧環境基準における騒音(音圧レベル)の計量単位の呼称は、計量法(平成4年法律第51号。平成5年11月1日施行)の施行により、ホンからデシベルに変更された。

イ 新環境基準の内容

環境基本法16条1項に基づき定められた「騒音に係る環境基準について」(平成10年環境庁告示第64号。以下「新環境基準」という。)が平成10年9月30日に告示され、平成11年4月1日に施行された。これにより、騒音の評価の指標がそれまでの中央値(L50)から等価騒音レベル(LAeq)に改正された。新環境基準の内容は、次のとおりである。(乙29)

(ア) AA地域(療養施設、社会福祉施設等が集合して設置される地域など特に静穏を要する地域)

- ① 6時から22時まで（昼間） 50デシベル以下
 ② 22時から6時まで（夜間） 40デシベル以下
 (イ) A地域（専ら住居の用に供される地域）及びB地域（主として住居の用に供される地域）
 ① 6時から22時まで（昼間） 55デシベル以下
 ② 22時から6時まで（夜間） 45デシベル以下
 (ウ) C地域（相当数の住居と併せて商業、工業等の用に供される地域）
 ① 6時から22時まで（昼間） 60デシベル以下
 ② 22時から6時まで（夜間） 50デシベル以下
 (エ) A地域のうち2車線以上の車線を有する道路に面する地域
 ① 6時から22時まで（昼間） 60デシベル以下
 ② 22時から6時まで（夜間） 55デシベル以下
 (オ) B地域のうち2車線以上の車線を有する道路に面する地域及びC地域のうち車線を有する道路に面する地域
 ① 6時から22時まで（昼間） 65デシベル以下
 ② 22時から6時まで（夜間） 60デシベル以下
 (カ) (エ)及び(オ)の地域（道路に面する地域）のうち幹線交通を担う道路に近接する空間
 ① 6時から22時まで（昼間） 70デシベル以下
 ② 22時から6時まで（夜間） 65デシベル以下
 備考：個別の住居等において騒音の影響を受けやすい面の窓を主として閉めた生活が営まれていると認められるときは、屋内へ透過する騒音に係る基準（昼間にあっては45デシベル以下、夜間にあっては40デシベル以下）によることができる。

ウ 旧環境基準による評価

本件環境影響評価では、工事の完了後における騒音は、計画路線の利用交通に起因する道路交通騒音の中央値（L50）が予測され（乙19・170頁から187頁まで、191頁、193頁から205頁まで）、旧環境基準のうち、騒音に係る環境基準の地域類型の指定に基づき指定された地域類型に係る環境基準値を評価の指標として、評価がされている（乙19・165頁、166頁、209頁）。

起業者らは、本件事業認定申請に際し、「道路環境整備マニュアル」（平成元年1月日本道路協会）に記載の方法等により、道路交通騒音の中央値（L50）の予測計算を行い、旧環境基準のうち、騒音に係る環境基準の地域類型の指定（平成11年東京都告示第259号）（乙28の3）に基づき指定された地域類型に係る基準値（①A地域のうち2車線を越える車線を有する道路に面する地域、②B地域のうち2車線を越える車線を有する道路に面する地域）を評価の指標として、これらの評価を行った（乙3の2・223頁から226の3頁まで）。

その結果は、「道路に面する地域」の環境基準値に対して、最も厳しい予測結果を示した午前5時から午前6時までの時間帯について、17箇所（乙3の2・217の3頁）の予測地域のうち約半数の8箇所について遮音壁の高さを若干かさ上げするような追加対策を実施することにより、すべての予測地域において、旧環境基準を満足するというものであった（乙3の2・217の3頁）。

そして、起業者らは、計画交通量の見直しに伴い必要となる騒音対策は、この再予測計算の結果による追加対策等を勘案して、詳細な環境対策を決定し、実施していくこととしており、これにより旧環境基準は十分遵守できている（乙3の2・217の3頁）。

エ 新環境基準による評価

前記のとおり、新環境基準が施行されたことから、起業者らは、本件事業認定申請に際し、建設省技術手法（平成12年10月）に基づき、道路交通騒音の等価騒音レベル（LAeq）についても予測計算を行い、新環境基準のうち、騒音に係る環境基準の地域類型の指定に基づき指定された地域類型に係る環境基準値（①道路に面する地域のうち「幹線交通を担う道路に近接する空間」〔以下「道路の近接地空間」という。〕、②それ以外の道路に面する地域〔以下「道路の後背地」という。〕については、(a)A地域のうち2車線以上の車線を有する道路に面する地域、(b)B地域のうち2車線以上の車線を有する道路に面する地域）を評価の指標として、評価を行った。

その結果は、道路の近接地空間及び道路の後背地について、いずれも新環境基準以下であるというものであった。（乙3の3・12頁から19の4頁まで）

(4) 振動について

ア 要請限度の内容

振動規制法16条1項に基づき振動規制法施行規則12条により定められた指定地域内における道路交通振動の限度（以下「要請限度」という。）によれば、道路交通振動の要請限度は、次のとおりである（乙30の1別表第2）。

（ア）第1種区域（良好な住居の環境を保全するため、特に静穏の保持を必要とする区域及び住居の用に供されているため、静穏の保持を必要とする区域）

① 昼間65デシベル

② 夜間60デシベル

（イ）第2種区域（住居の用に併せて商業、工業等の用に供されている区域であつて、その区域内の住民の生活環境を保全するため、振動の発生を防止する必要がある区域及び主として工業等の用に供されている区域であつて、その区域内の住民の生活環境を悪化させないため、著しい振動の発生を防止する必要がある区域）

① 昼間70デシベル

② 夜間65デシベル

イ 規制基準の内容

振動規制法4条1項に基づき東京都知事が定めた規制基準である「振動規制法の規定に基づく特定工場等の規制基準の設定」（昭和52年東京都告示第240号。以下「規制基準」という。）によれば、振動の規制基準は、次のとおりである（乙31）。

（ア）第1種区域

① 昼間（8時から19時まで）60デシベル

② 夜間（19時から8時まで）55デシベル

（イ）第2種区域

① 昼間（8時から20時まで）65デシベル

② 夜間（20時から8時まで）60デシベル

ウ 要請限度を評価の指標とした評価

起業者らは、本件事業認定申請に際し、建設省技術手法（平成12年10月）に基づき、振動について予測計算を行い、要請限度を評価の指標として、これを評価した。

なお、前記のとおり、要請限度は、区域を第1種区域と第2種区域に、時間を昼間と夜間に区分し、各区分ごとに定められているところ、各区域及び時間は、都道府県知事が定めることとされており（乙30の1・別表第2の備考1及び2）、これらの区分は、昭和52年東京都告示第242号（乙30の2）で定められている。

その結果は、第1種区域及び第2種区域のいずれの区域の予測地域においても、要請限度に対して最も厳しい夜間の時間帯（1時間）の予測値は、要請限度を10デシベルから25デシベル下回るというものであり、要請限度を満足するものであった（乙3の2・217の5頁、217の6頁）。

エ 規制基準を評価の指標とした評価

また、起業者らは、東京都技術指針（平成11年7月）において、道路交通振動の評価の指標につき、規制基準に定める基準と明記されたことから（乙24中、東京都環境影響評価技術指針（付解説）47頁）、規制基準を評価の指標として、前記ウの予測結果が規制基準を満足するか否かについても、照査を行った。

その結果は、第1種区域及び第2種区域のいずれの区域の予測地域においても、規制基準に対して最も厳しい夜間の時間帯（1時間）の予測値は、規制基準を5デシベルから20デシベル下回るというものであり、規制基準をも満足するものであった（乙3の3・19の11頁、19の12頁）。

(5) 低周波空気振動について

ア 低周波空気振動については、本件環境影響評価では、一般環境中の低周波空気振動及び都内に敷設された自動車専用道路（高架道路）から発生する低周波空気振動の調査事例と本件事業の内容とを対比することにより定性的に予測す

る手法が用いられている（乙19・237頁から239頁まで、乙20・90頁）。

本件事業認定申請に際し、同様の予測手法により起業者らが行った予測の結果は、計画交通量が数パーセント増加したとしても、本件道路及び八王子ジャンクションを走行する自動車から発生する低周波空気振動の音圧レベルの中央値（L50）は、既存資料（前記低周波空気振動の調査事例等）との対比から、一般環境中に多様に存在している音圧レベルの範囲内にあると考えられるというものであり、沿道住民の日常生活に支障のない程度のものであると評価された（乙3の2・213頁）。

イ また、起業者らは、建設省技術手法（平成12年10月）に示された低周波音圧レベルの予測手法のうち、既存調査結果により導かれた予測式による方法により、8箇所の予測地域について、大型車交通量が最大となる時間帯（午前11時から午前12時）の低周波音圧レベル（L50、LG5）の予測計算を行った。

その結果は、低周波音圧レベル（L50）は、72デシベルから81デシベル、低周波音圧レベル（LG5）は、80デシベルから87デシベルであり、L50、LG5の予測値のいずれも、評価の指標を下回るというものであった（乙3の3・20頁から22の2頁まで）。

なお、評価の手法については、建設省技術手法（平成12年10月）では、「国又は関係する地方公共団体による環境保全の観点からの施策によって、選定項目に関して基準又は目標が示されている場合には、当該基準又は目標と予測の結果との間に整合が図られているかどうかを評価する。」と規定されているところ、低周波音については、国又は関係する地方公共団体が実施する環境保全に関する施策による基準又は目標は示されていないことから、起業者らは、建設省技術手法（平成12年10月）が参考となる指標として示した低周波音圧レベルの値（1～80ヘルツの50パーセント時間率音圧レベルL50で90デシベル、1～20ヘルツのG特性5パーセント時間率音圧レベルLG5で100デシベル）を評価の指標として、予測値との比較を行った。

八 本件事業認定の手續

1 起業者らは、平成13年11月20日、被告国土交通大臣に対し、旧土地収用法16条に基づき、本件事業認定申請を行った（乙1）。

なお、起業者らは、本件事業認定申請に際し、同月9日、α28市民会館において、本件事業の目的及び内容に関して、本件事業認定について利害関係を有する者に対する説明会を開催した（乙5の1及び2、乙7の3・3頁）。

2 被告国土交通大臣は、本件事業認定申請を受けて審査を開始するとともに、平成13年11月20日、旧土地収用法24条1項に基づき、八王子市長に対し、本件事業認定申請に係る申請書及びその添付書類の各写しを送付した。また、被告国土交通大臣は、同日、同条3項に基づき、本件事業認定申請に係る本件起業地を管轄する東京都知事にその旨を通知し、上記申請書及び添付書類の各写しを送付した。（乙6の1及び2）

3 八王子市長は、平成13年11月22日、旧土地収用法24条2項に基づき、起業者の名称、事業の種類及び起業地等を公告するとともに、公告の日から同年12月6日までの2週間、八王子市役所で本件事業認定申請に係る申請書及び添付書類の各写しを公衆の縦覧に供した（乙6の3から5まで）。

4 東京都知事は、上記縦覧期間内に旧土地収用法25条1項に基づき同知事に提出された意見書及び同期間満了後に提出された意見書を被告国土交通大臣に送付した（乙6の6から13まで）。

5 被告国土交通大臣は、平成13年12月2日、旧土地収用法23条2項及び旧土地収用法施行規則4条に基づき、起業者の名称、事業の種類及び起業地並びに公聴会の期日及び場所等を示して、旧土地収用法23条1項に基づく公聴会を開催する旨を新聞で公告した上、同月21日及び22日に、α29芸術文化会館において公聴会を開催した（乙7の1）。

なお、被告国土交通大臣は、平成14年3月8日、旧土地収用法施行規則12条に基づき作成した公聴会の記録（速記録）を国土交通省のホームページに掲載して、これを公表した（乙7の3）。

6 被告国土交通大臣は、本件事業認定申請に係る申請書及びその添付書類、前記意見書、公聴会における公述人の意見陳述等により審査を行い、申請された事

業が旧土地収用法20条各号に定める要件のすべてに該当すると認め、本件事業につき、事業の認定をすべきであると判断し、平成14年2月21日、この判断について、社会資本整備審議会の意見を求めた。これを受けて、同審議会（公共用地部会）は、同年3月14日、被告国土交通大臣に対し、本件事業につき、事業の認定をすべきであるとする上記判断を相当と認める旨の意見書を提出した（乙8の1及び2）。

なお、被告国土交通大臣は、同年9月4日、同審議会（公共用地部会）における審議の要旨を国土交通省のホームページに掲載して、これを公表した（乙8の3）。

7 被告国土交通大臣は、前記社会資本整備審議会の意見をも踏まえて、平成14年4月19日、下記のとおり、本件起業地につき本件事業認定を行うとともに、旧土地収用法26条1項に基づき、起業者らに対し、同日付けでこの旨を文書で通知し、同日の官報で起業者の名称、事業の種類、起業地及び起業地を表示する図面の縦覧場所を告示した（乙9の1及び2）。

また、被告国土交通大臣は、同日、本件事業認定の理由を国土交通省のホームページに掲載して、これを公表した（乙10）。

記

- (一) 起業者の名称 国土交通大臣及び日本道路公団
- (二) 事業の種類
 - (1) 国土交通大臣及び日本道路公団が起業者である事業
一般国道468号新設工事〔一般有料道路「首都圏中央連絡自動車道」新設工事〕及びこれに伴う附帯事業（東京都八王子市α2町地内及び同市α3町地内から同市α4町地内までの間）
 - (2) 日本道路公団が起業者である事業
高速自動車国道中央自動車道富士吉田線（八王子ジャンクション〔仮称〕）新設工事（東京都八王子市α2町地内）
- (三) 起業地
 - (1) 国土交通大臣及び日本道路公団が起業者である事業
 - ア 収用の部分
東京都八王子市α2町、α3町、α12町、α15町、α19町及びα17町地内
 - イ 使用の部分
東京都八王子市α2町、α12町、α15町、α30町、α17町及びα4町地内
 - (2) 日本道路公団が起業者である事業
 - ア 収用の部分
東京都八王子市α2町地内
 - イ 使用の部分
東京都八王子市α2町地内

8 被告国土交通大臣は、平成14年4月19日付けで、旧土地収用法26条3項に基づき、事業の認定の告示をした旨を東京都知事に通知するとともに、旧土地収用法26条の2第1項に基づき、事業認定を行った旨を八王子市長に通知した。上記通知を受けた八王子市長は、同条2項に基づき、それぞれ起業地を表示する図面を公衆の縦覧に供した（乙11の1から3まで）。

9 土地収用法その他の関係法令には、起業者に対して代替案の提示を義務付けるような規定や事業認定庁自らが代替案を設定し検討すべきことを義務付ける規定は存在しない。

そして、事業認定の審査実務に関して建設省建設経済局長から事業認定庁たる都道府県知事あてに通知された「土地収用制度の活用について」（昭和63年建設省経収発第141号の2）においては、「都市計画決定されている道路等については、都市計画決定時から長期間経過し、事情が変化している場合等を除き、公共性、土地利用の合理性等が明らかであるときは代替案（ルート比較等）の資料を要しないものとする。この場合には、土地利用の合理性については、当該ルート選定の考え方、具体の経過地の状況に関する記載、資料等をもとに判断すること。」と記載されている（乙53）。

なお、本件事業認定の手續に際して代替案の検討がされた様子は、うかがわれない。

九 本件事業認定に係る申請書及びその添付資料の概要

本件事業認定に係る申請書及びその添付資料の概要は、前記の本件環境影響評価及び本件環境影響照査に関する記載のほか、おおむね以下のとおりである。

1 事業の認定を申請する理由

圏央道は、横浜市、厚木市、相模原市、八王子市、青梅市、福生市、羽村市、あきる野市、α6町、α7町、α8町、α9村、川崎市、つくば市、成田市、木更津市等の東京都心から約40キロメートルないし60キロメートル圏に位置する都市を相互に連絡することにより、地域間の交流を拡大し、地域経済及び地域産業の活性化を促すとともに、首都圏から放射状に延びる高速自動車国道である東名高速道、中央道、関越道、東北道、常磐道、東関東道水戸線及び東関東道千葉富津線を相互に連絡することにより、都心部への交通の集中を緩和し、都心部一極集中型から多極分散型への転換による首都圏全体の調和のとれた発展に貢献すること等を目的に計画された総延長約300キロメートルの環状道路である。

八王子市から青梅市間の幹線道路としては、一般国道16号や一般国道411号等があるが、これらの道路は、八王子市、あきる野市、青梅市等の既成市街地を通過していること等から、各所で慢性的な交通渋滞を起し、交通事故も多発している。さらに、八王子市、あきる野市、昭島市、α8町、福生市等の一般国道16号の沿線市町の自動車保有台数は増加しており、交通混雑状況等のますますの悪化により、日常生活や経済等の発展を阻害する要因となっている。

こうした状況に対処するため計画された本件事業が完成すると、本件道路が多摩地域（八王子市、青梅市等）の南北方向の幹線道路として機能するとともに、現在、一般国道16号等の幹線道路が担っている交通の一部が本件道路に流入することにより、上記幹線道路の交通混雑の解消や周辺の市街地生活道路に流入していた通過車両の排除がなされ、地域全体の交通の流れが改善されるとともに、既設幹線道路・市街地生活道路についても、交通事故の減少により本来の生活道路としての機能回復が図られるものである。（乙1・3頁、4頁）

2 事業に必要な土地等の面積、数量等の概数

被告国土交通大臣及び参加人道路公団起業に係る事業（本件起業地区間の分）については、収用する土地12万8795平方メートル（うち山林4万7204平方メートル）、使用する土地11万3864平方メートル（うち山林10万7714平方メートル）であり、移転を要する主な物件のうち、住家は62戸、非住家は28棟であるが、これらはすべて移転済みである。

また、参加人道路公団起業に係る事業（八王子ジャンクションの分）については、収用する土地17万4632平方メートル（うち山林7万3723平方メートル）、使用する土地7375平方メートル（うち山林6151平方メートル）であり、移転を要する主な物件はない。（乙1・31頁、32頁）

3 計画交通量

被告国土交通大臣及び参加人道路公団起業に係る事業（本件起業地区間の分）についてのみ計画交通量が設定されており、平成32年の時点において、1日4万9800台とされている（乙1・16頁）。

4 本線部規格

被告国土交通大臣及び参加人道路公団起業に係る事業（本件起業地区間の分）の本線部の規格は、設計速度毎時80キロメートル、道路構造令上の道路の区分第1種第3級、車線数4車線とされている。

5 費用便益分析

八王子ジャンクションから青梅インターチェンジまでの間の費用便益分析の結果は、まず、便益については、前記のとおり、基準年（平成11年度）における走行時間短縮便益、走行経費減少便益及び交通事故減少便益がそれぞれ7041億円、723億円、331億円と算出され、その合計額は、8095億円と計算されている。他方で、費用については、前記のとおり、基準年における事業費及び維持管理費がそれぞれ3487億円、158億円と算出され、その合計額は、3645億円となったと計算されている。

以上の結果、費用便益比（B/C）は、2.2と算定されている。（乙3の1・351の33頁）

6 都市計画案・見解書に対する意見書の概要（乙3の1・485頁から488頁まで）

（一） 前述した本件都市計画決定の案に対し、昭和61年において総数6958通の意見書があり、うち賛成のものが6913通、反対のものが45通であったことが記載されている。そして、賛成の理由としては、一般国道16号の交通渋

滞解消に役立つこと、多摩地域の活力ある街づくりに役立つこと、東京都心部に集中する交通を適切に分散させることなどが挙げられており、また、反対の理由としては、住民の意向を無視して手続が進められていること、大気汚染、騒音、振動等により生活環境が破壊されること、高尾山等の自然環境を破壊することなどが挙げられている。

(二) また、本件都市計画決定の手続に伴って行われた本件環境影響評価における事業者の見解書に対して、昭和62年において総数4万7948通の意見書があり、うち賛成のものが2万4134通、反対のものが2万3814通であったこと、多摩部からの意見のうち賛成のものは1万1427通、反対のものは2万1544通であったことなどが記載されている。

そして、上記見解書に対する意見書の主な意見が、事業計画、環境全般、大気汚染、水質汚濁、騒音等の項目ごと分けて、具体的に挙げられている。

さらに、ルート選定、整備効果、環境の3項目について、主な反対意見に対する事業者の見解が記載されている。

7 八王子ジャンクションの位置選定について

本件事業認定申請に係る申請書では、計画位置よりも東側にジャンクションを設置することは、移転家屋が著しく増加すること又は本線の線形が厳しいことから不可能であり、他方で、計画位置よりも西側にジャンクションを設置することは、α31トンネルの坑口に接近しすぎること、圏央道の機能が損なわれること、高尾山等に長大な切土法面が生じることなどから適切ではないとして、現計画位置にジャンクションを設置することが最良である旨記載されている。

そして、延伸ルートとなる高尾山等については、自然環境に影響の最も少ないトンネル構造とするとともに、坑口等には環境保全対策を講ずるものと記載されている。(乙3の1・512頁)

一〇 本件各裁決の手続

1 審理手続の開始までの経緯

参加人道路公団は、平成15年3月24日、被告収用委員会に対し、本件各土地について、土地収用法39条1項及び47条の2第3項に基づき、本件各裁決の申請をした(丁1から丁6までの各1及び2。)

被告収用委員会は、同年4月11日以降、本件各土地が所在する八王子市長に対し、土地収用法42条1項及び47条の4第1項に基づき、裁決申請書及び明渡裁決申立書等を送付し、これとともに、本件各土地の所有者及び関係人(以下「権利者ら」という。)に対し、裁決の申請があった旨の通知をした(丁7の1から6まで)。

八王子市長は、土地収用法42条2項及び47条の4第2項に基づき、本件各裁決の申請について、同年5月6日、裁決の申請及び明渡裁決の申立てがあったこと等を公告し、公告の日から2週間、公衆の縦覧に供した(丁8の1から6まで)。

被告収用委員会は、同年6月2日、土地収用法45条の2に基づき、本件各裁決の申請について裁決手続の開始を決定し、その旨公告し、同月2日及び同月10日、東京法務局八王子支局に、裁決手続の開始の登記を囑託した(丁9から丁15まで)。

2 審理手続の経緯

被告収用委員会は、本件各裁決の申請に係る審理を併合した上で、以下のとおり、審理を実施した。

(一) 第1回審理について

被告収用委員会は、第1回審理を平成15年8月21日に行うことを決定し、同年7月11日以降に、土地収用法46条2項に基づき、権利者らに対し、審理の期日及び場所を通知した(丁16)。

被告収用委員会は、同年8月21日午後1時30分から午後5時9分まで、α28市民会館において、本件各裁決の申請に係る第1回審理を実施し、権利者らから審理の進め方等についての意見を聴取した後、起業者である参加人道路公団から本件各裁決の申請の内容等についての意見を聴取した(甲A1)。

当時の被告収用委員会の代表者であった会長P81(以下「会長」という。)は、審理終了時に、審理での陳述について「発言を希望される方は、審理における発言内容、発言者、発言時間に関する要望を意見書として、同年9月24日までに提出してください。」と伝えた(甲A1・61頁)。

(二) 第2回審理について

被告収用委員会は、平成15年10月9日午後1時30分から午後4時0分まで、α28市民会館において、第2回審理を実施し、参加人道路公団から本件各裁決の申請の内容等についての意見を聴取した後、起業地内の土地所有者であるP82及びP83から、土地の区域、損失の補償等についての意見聴取をした（甲A2・4頁から38頁まで）。

（三）第3回審理までの意見書提出等について

被告収用委員会は、平成15年10月23日、意見書を提出したP84弁護士に対し、2003年（平成15年）5月19日付け意見書（丁19）を検討した結果、本件事業認定には無効原因である重大かつ明白な瑕疵があるとは認められないこと、付け加える意見があれば同年11月5日までに、再度意見書を提出することを認める旨伝えた（丁20）。

P84弁護士等は、被告収用委員会に対し、同月5日、同日付け意見書を提出した（丁21）。

被告収用委員会は、同月7日、P84弁護士に対し、2003年（平成15年）11月5日付け意見書を検討した結果、本件事業認定には無効原因である重大かつ明白な瑕疵があるとは認められないこと、事業認定の取消原因としての瑕疵ではなく、無効原因としての重大かつ明白な瑕疵の存在について付け加えることがあれば、同月27日の第3回審理期日に権利者ら全体で1時間以内の意見陳述を認める旨の書面を送付した（丁22の1及び2）。

P84弁護士等は、同月19日、土地調書、物件調書、補償に対する意見や異議について少なくとも3回の審理が必要である旨の書面を提出した（丁23）。

（四）第3回審理について

被告収用委員会は、平成15年11月27日午後2時0分から午後5時15分まで、都庁第二本庁舎1階二庁ホールにおいて、第3回審理を実施した（甲A3）。

第3回審理において、会長は、権利者らに対し、本件事業認定の無効原因の存在について、既に提出した意見書に追加する意見があれば、1時間以内で意見陳述を行うよう求めたが、権利者らは会長の審理指揮に従わず、審理の進め方、参加人道路公団との協議の経過、本件事業認定に対する不服等についての陳述を行った（甲A3・1頁から45頁まで）。

会長は、審理終了時に、権利者らに対し、本件事業認定の無効原因の存在についての追加の意見があれば、同年12月15日までに意見書を提出するよう求めるとともに、損失の補償についての主張を裏付ける資料があれば、同日までに提出するよう求め、また、次回の審理では、土地の区域、損失の補償、権利取得の時期及び明渡しの期限等の補償に関する事項について意見聴取する旨を伝えた（甲A3・46頁から47頁まで）。

（五）第4回審理について

被告収用委員会は、平成15年12月18日午後2時0分から午後4時22分まで、都庁第二本庁舎1階二庁ホールにおいて、第4回審理を実施した（甲A4）。

会長は、P84弁護士等からの損失の補償等の審理については9時間必要である旨の申入れ（丁23、甲A16）に対し、審理の冒頭、11月、12月、1月の3回の審理を考えていたが、前回審理期日に損失の補償等の審理に入れなかったことを考慮して、本日及び次回期日において、権利者らの申入れに沿った9時間の範囲内で意見聴取を行うこと、本日はそのうち4時間分の審理を行うことを述べ、繰り返し、権利者らに対し、土地の区域、損失の補償等についての意見陳述を行うよう審理の進行を指揮した（甲A4・1頁）。

しかし、権利者らは、審理の進め方、本件事業認定に対する不服等についての陳述に終始した（甲A4・20頁から37頁まで）。

そこで、会長は、次回に残りの5時間分の時間をもって、土地の区域、損失の補償等について意見聴取する旨審理の予定を示すとともに（甲A4・37頁、38頁）、さらに、同年9月24日までに書面で発言希望を出していない権利者で、第5回審理で損失の補償等に関する発言を希望する者たちについては、平成16年1月7日までに発言内容と発言時間を記載した意見書を提出するよう求めた（甲A4・38頁）。

（六）第5回審理までの意見書の提出等について

被告収用委員会は、平成15年12月26日、次回審理の通知とともに

に、弁護士に委任していない権利者らに対し、土地の区域、損失の補償等について平成16年1月7日までに意見書を提出することを求める書面(丁24)を送付するとともに、同月15日、弁護士に委任していない権利者らで同月7日までに発言希望の意見書を提出した者たちに対し、意見陳述を行うのは同月22日の第5回審理のみであること、意見陳述は一人5分以内で午後4時以降に行うこと、本件事業認定に対する不服等の意見は陳述することができないこと等を記載した書面を送付した(丁26)。

また、被告収用委員会は、同月14日、P84弁護士に対し、土地の区域、損失の補償等に関する陳述時間の残りは5時間であること、同月22日の審理ではP84弁護士等に委任していない権利者らからの意見聴取を2時間行うので、P84弁護士等からの意見聴取は3時間とし、残り2時間については次々回の審理で行うこと、5時間以内で意見を述べるができるよう、発言者、発言時間をあらかじめ整理しておくことなどを伝えた(丁25)。

さらに被告収用委員会は、同月21日、権利者らのほか参加人道路公団が本件各裁決の申請において関係人としなかった立木所有者(以下「未認定の立木所有者」という。)に対し、同月29日に都庁第二本庁舎1階二庁ホールにおいて審理を実施すること、その審理において発言を希望する者は同月27日までに発言要望書を提出すること、発言時間は一人5分以内となること、さらに意見書を提出する場合には同年2月12日までに提出することを記載した書面を送付した(丁27)。

(七) 第5回審理について

被告収用委員会は、平成16年1月22日午後1時0分から午後6時52分まで、都庁第二本庁舎1階二庁ホールにおいて、第5回審理を実施した(甲A5)。

会長は、弁護士に委任した権利者らに対し、土地の区域、損失の補償等についての意見陳述を行うよう求めたが、権利者らは、これに従わず、審理の進め方についての陳述を行い、その後、P84弁護士及び権利者らが土地の区域、本件事業認定、参加人道路公団との協議の経過等についての陳述を行った(甲A5・1頁から53頁まで)。

また、会長は、弁護士に委任していない権利者で事前に発言希望の書面を提出していた者たちに対し、一人5分以内で土地の区域、損失の補償等についての意見陳述を行うよう求めたが、原告ら7名を含む10名は、これに従わず、土地の区域、損失の補償等のほか、審理の進め方、本件事業認定、参加人道路公団との協議の経過等についての陳述を行った(甲A5・53頁から82頁まで)。

(八) 第6回審理について

被告収用委員会は、平成16年1月29日午後1時8分から午後6時20分まで、都庁第二本庁舎1階二庁ホールにおいて、第6回審理を実施した(甲A6)。

会長は、弁護士に委任していない権利者で事前に発言希望の書面を提出していた者たちに対し、第5回審理に引き続き、一人5分以内で土地の区域、損失の補償等についての意見陳述を行うよう審理を指揮したが、権利者らは、これに従わず、まず審理の進め方についての陳述を行った。さらに、原告ら6名を含む10名の権利者は、審理の進め方、本件事業認定、土地の区域、損失の補償等についての陳述を行った。(甲A6・1頁から67頁まで)

なお、会長が指名したところ、審理を欠席していた権利者が、1名いた。当日意見聴取ができなかった残りの発言希望者8名からの意見聴取は、次回審理に行うこととした(甲A6・67頁、68頁)。

また、会長は、未認定の立木所有者で発言希望の書面を提出した者3名中1名が出席していたので、意見を聴取しようとしたが、同人の代理人が次回に陳述したいと強く希望したため、会長は、次回に意見聴取を行う旨伝えた(甲A6・69頁)。

(九) 第7回審理までの間の意見書の提出等について

被告収用委員会は、平成16年2月2日、P84弁護士に対し、次回審理では未認定の立木所有者1名、意見聴取をすることができなかった残りの発言希望者8名及び弁護士に委任している権利者らから意見聴取を行うこと、土地の区域、損失の補償等の意見陳述を全体で3時間以内となるよう、発言者、発言内容、発言時間を整理して同月9日までに書面を提出すること、次回審理は同月12日とし、意見聴取が終了しない場合は同月23日にも審理を行う旨の通知(丁28)を

送付するとともに、同月3日、権利者ら及び第6回審理の際に意見聴取をすることができなかつた未認定の立木所有者に対し、次回審理を平成16年2月12日に実施することを記載した書面を送付した(丁29の1及び2)。

(一〇) 第7回審理について

被告収用委員会は、平成16年2月12日午後1時5分から午後4時3分まで、都庁第二本庁舎10階201会議室において、第7回審理を実施した(甲A7)。

会長は、第6回審理の際に意見聴取をすることができなかつた未認定の立木所有者1名から意見聴取を行った(甲A7・3頁から16頁まで)。

次に、会長は、弁護士に委任していない権利者で発言を希望していた残りの8名の者たちに対し、一人5分以内で土地の区域、損失の補償等についての意見陳述を行うよう求めたところ、うち1名が陳述を行った。しかし、残りの7名は、会長が意見陳述を行うよう繰り返し求めたにもかかわらず、会長の審理指揮に従わず、審理を引き延ばそうとする発言を続け、意見陳述を行おうとしなかつた。そのため、会長は、やむを得ず第7回審理を終了し、当日予定していた、弁護士に委任している権利者らからの意見聴取は次回に行うこととし、「残りの時間が限られているので、時間内に発言が終了できるよう、あらかじめ発言者の人数、発言時間等を整理」するよう述べた。(甲A7・17頁から38頁まで)

(一一) 第8回審理について

被告収用委員会は、平成16年2月23日午後1時0分から午後5時50分まで、都庁第二本庁舎1階二庁ホールにおいて、第8回審理を実施した(甲A8)。

会長は、弁護士に委任した権利者らに対し、土地の区域、損失の補償等についての意見陳述を行うよう求めたが、原告ら8名を含む9名は、この指揮に従わず、土地の区域、損失の補償等のほか、本件事業認定についての陳述を行った(甲A8・1頁から62頁まで)。

さらに会長は、第6原告兼第8原告P2に対し、繰り返し意見陳述を行うよう求めたが、同原告は陳述を行おうとしなかつたため、審理をいったん休憩し、再開後、「追加の意見及び資料がある場合には3月8日までに提出してください。」と述べて、9件すべての審理を終了した(甲A8・63頁、64頁)。

(一二) 現地調査の実施等について

被告収用委員会は、平成16年3月1日から同月11日までの間に、土地収用法65条1項3号に基づく現地調査を実施し、本件土地1から4まで、本件土地6及び本件土地7について、その区域、立竹木の樹種、胸高直径、高さ等を調査した。

また、同月4日には、本件土地1から4まで、本件土地6及び本件土地7並びにその区域内に存する立竹木の価格について、土地収用法65条1項2号に基づき、鑑定人に命じて鑑定を行った。(甲A39・13頁、40・17頁、32頁及び40頁、41・15頁及び16頁、弁論の全趣旨)

3 本件各裁決の要旨

被告収用委員会は、本件各裁決の申請について審理において表明された意見、提出された意見書及び資料、裁決申請書、明渡裁決申立書及びそれらの添付資料、現地調査及び鑑定の結果等を総合して、平成16年5月17日付けで、本件各裁決を行い、同年6月25日までの間に裁決書正本を権利者らに送達した。本件各裁決の要旨は、以下のとおりである。

(一) 本件裁決1

裁決は、本件事業認定の違法・無効を理由とする権利者らの却下の申立てに対して、事業認定に重大かつ明白な瑕疵が存在し、当該事業認定が無効である場合を除き、事業認定の違法の有無は収用委員会の審理の対象とならないとした上で、本件事業認定には重大かつ明白な瑕疵は存在しないとして、権利者らの却下の申立てを認めず、申請に係る土地の区域を事業に必要なものと認定し、収用を認めた。

そして、本件土地8に存する立竹木は、移転料が取得価格を超えることとなるとして、土地収用法79条に基づく収用を認め、補償額については、同法49条2項、48条3項により参加人道路公団の見積額を採用して、立竹木1本につき1円とするとした。(甲A39・11頁から15頁まで、19頁から27頁まで)

(二) 本件裁決2から4まで及び本件裁決6

これらの事件は、その対象地の境界について争いがあったことから、裁決についても併合して行われた。

これらの事件においても、権利者らから、本件事業認定の違法・無効を理由とする却下の申立てがされたが、裁決は、上記(一)と同様に権利者らの却下の申立てを認めず、申請に係る土地の区域を事業に必要なものと認定し、収用を認めた(甲A40・7頁、8頁)。

そして、被告収用委員会は、本件土地1の所有者である第6原告兼第8原告原告P2及びこれに隣接する土地の所有者3名について、参加人道路公団の意見を踏まえて、大部分の境界点については参加人道路公団によるその確定方法が妥当であると判断したが、一部の境界点については、参加人道路公団の確定方法が妥当であると判断することができず、他方で、同原告の申立ては、その内容を裏付ける資料等が不十分であり、その説明も一貫したものではなかったため、妥当であるとの判断に至らないとして、境界が不明であるとした(甲A40・17頁から21頁まで)。

その上で、被告収用委員会は、本件土地1の区域及び面積は不明であるが、権利者である第6原告兼第8原告原告P2等が本件土地1の区域は登記簿上の面積である4019平方メートルより過小に評価されていると主張しているため、その面積は4019平方メートルを超えることはないとして認定し、1平方メートル当たりの単価2650円に面積4019平方メートル及び底地価格の配分割合95パーセントを乗じた1011万7833円が相当であると認定した上、土地収用法48条3項により、参加人道路公団の見積額を採用して、1448万0631円と判断し、この額に土地収用法71条による修正率0.9888を乗じて、本件土地1についての補償額を1431万8448円とした(甲A40・34頁、35頁)。

また、本件土地4の登記簿上の賃借権者については、①登記簿上の存続期間(10年間)が満了していること、②所有者であるP83が、賃貸借契約の更新を拒絶して、賃借権設定登記の抹消を要請していること、③登記簿上の賃借権者28名からも賃借権が存続している旨の主張がないことなどから、本件土地4上の賃借権は既に消滅していると判断した(甲A40・25頁、26頁)。

さらに、前記(一)と同様に、対象地に存する立竹木は、いずれも移転料が取得価格を超えることとなるとして、土地収用法79条に基づく収用を認め、補償額については、同法49条2項、48条3項により参加人道路公団の見積額を採用して、立竹木1本につき1円とするとして(甲A40・40頁、41頁、81頁から147頁まで、152頁)。

(三) 本件裁決5

この事件においても、権利者らから、本件事業認定の違法・無効を理由とする却下の申立てがされたが、裁決は、前記(一)と同様に権利者らの却下の申立てを認めず、申請に係る土地の区域を事業に必要なものと認定して、本件土地2については収用を、本件土地3については使用をそれぞれ認めた。そして、これらの土地に存する立竹木は、いずれも移転料が取得価格を超えることとなるとして、土地収用法79条に基づく収用を認めた。

また、補償額については、同法49条2項、48条3項により参加人道路公団の見積額を採用して、立竹木1本につき1円(ただし、孟宗竹については、1平方メートルにつき1円)とするとして。(甲A41・13頁から19頁まで、24頁、25頁、29頁)

第六 甲事件についての判断

一 原告らの原告適格及び当事者能力

1 事業認定取消訴訟の原告適格について

(一) 処分の取消訴訟の原告適格については、行政事件訴訟法9条1項が規定しているところ、同項にいう当該処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいい、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益も法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有すると解するのが相当である(最高裁昭和57年(行ツ)第46号平成元年2月

17日第二小法廷判決・民集43巻2号56頁、最高裁平成元年(行ツ)第130号同4年9月22日第三小法廷判決・民集46巻6号571頁、最高裁平成6年(行ツ)第189号同9年1月28日第三小法廷判決・民集51巻1号250頁、最高裁平成8年(行ツ)第76号同11年11月25日第一小法廷判決・集民195号387頁)。

さらに、行政事件訴訟法9条2項は、「裁判所は、処分又は裁決の相手方以外の者について前項に規定する法律上の利益の有無を判断するに当たっては、当該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとする。この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌するものとし、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分又は裁決がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案するものとする。」と定め、処分等の相手方以外の第三者の原告適格を基礎づける「法律上の利益」の有無を判断する際の考慮事項を規定している。

そこで、個々の事件において、原告適格の有無を検討するに当たっては、行政事件訴訟法9条2項に掲げられた各事項をも参酌、勘案して、原告の法律上保護された利益の存否を判断すべきことになる。

(二) 上記の観点から、本件事業認定の取消しを求める訴えについて、どのような者が原告適格を有するかを検討することとする。

土地収用法は、憲法29条3項の規定の趣旨を受けて、「公共の利益の増進と私有財産との調整を図り、もつて国土の適正且つ合理的な利用に寄与することを目的」として制定されたものである(土地収用法1条)が、事業の認定が告示される(同法26条1項)と、次のような法的効果が生ずることが定められている。すなわち、①起業地について明らかに事業に支障を及ぼすような形質の変更を行うことが制限され(同法28条の3)、②起業者は、同法の手続により土地の収用、使用をすることができ(同法35条以下)、③そのために、起業者に対し、起業地内の土地調書、物件調書作成のための立入調査権(同法35条1項)、裁決申請権(同法39条1項)といった権限が与えられているのである。

これらの規定によれば、起業地内の不動産又は立竹木等について財産上の権利を有する者は、違法な事業の認定がされれば、それによって自己の権利を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれが生ずることになるのであるから、事業の認定の手続や要件等を定めた土地収用法第3章の規定は、起業地内の不動産又は立竹木等につき財産上の権利を有する者の利益をも保護することを目的とした規定と解することができる。

したがって、起業地内の不動産又は立竹木等につき財産上の権利を有する者は、同法第3章所定の事業の認定の取消しを求める訴えの原告適格を有するものと解すべきである。

(三)(1) これに対し、起業地の周辺地域に居住するにとどまる者や起業地を訪れるにすぎない者等その他起業地内の不動産又は立竹木等につき財産上の権利を有しない者については、事業の認定の取消しを求める訴えの原告適格につき、前記(二)のような判断によってこれを肯定することはできない。

(2) そこで、再度検討をし直すに、まず、土地収用法の趣旨、目的ないし基本理念を見ると、同法1条は、前記のとおり、憲法29条3項の趣旨を受けて、「公共の利益の増進と私有財産との調整を図り、もつて国土の適正且つ合理的な利用に寄与することを目的とする」と明定している。したがって、この規定からは、土地収用法は、公共の利益と個々人の具体的な私有財産についての権利の調整を図ることを目的とするものであって、起業地内に具体的私有財産を有しない周辺居住者等の権利・利益を保護する趣旨、目的のものではないと解するほかない。そうだとすれば、同法第3章所定の事業の認定の手続も、上記の観点から設けられたものと解するのが自然である。

(3) そこで次に、当該処分の根拠規定等に依拠して別な解釈を採ることができるか否かを見るに、土地収用法20条1号、2号及び4号は、土地収用の対象事業を定めたり、事業遂行能力、公益上の必要等について定めるものであって、公益的見地からの要件と解するのが相当である。したがって、これらの規定を根拠として、同法により、周辺居住者等の利益が個別具体的に保護の対象とされていると

読み取ることにはできない。

残るのは、同条3号であるが、同号は、事業の認定の要件として、「事業計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであること」を規定している。同号の文言及び土地の適正かつ合理的な利用という概念の性質に照らすと、この要件を満たしているか否かを判断する際に比較衡量すべき諸価値の中には、起業地内の不動産又は立竹木等についての個々人の財産価値のほか、起業地の周辺地域等も含んだより広範な地域の都市環境、居住環境、自然環境、景観、文化環境、歴史的環境等の種々の社会的な価値も含まれることがあり得ると解するのが相当である。しかし、このような社会的な価値は、起業地内の不動産等につき権利を有する者や起業地に近接する土地の現在の居住者のみならず、地域住民全般ひいては社会全体が享受する可能性があるものである。このような社会的価値の性質や、同号の文言、前述した同法1条の規定の解釈等を勘案すると、同法20条3号の規定は、公益的観点から一般的にこのような種々の社会的価値をも保護しようとしているものと見るべきであって、これらの規定を通して、起業地周辺に居住する住民や周辺を訪れる者等について、当該個々人の具体的利益を保護しようとする趣旨は含まれていないというべきである。

(4) さらに、土地収用法第3章規定の事業の認定の手續における周辺居住者等の参画を見てみるに、本件事業認定申請について適用のある旧土地収用法は、事業認定機関である国土交通大臣又は都道府県知事が、事業の認定に関する処分を行おうとする場合において必要があると認めるときは、公聴会を開いて一般の意見を求めなければならない(旧土地収用法23条1項)、事業の認定について利害関係を有する者は、都道府県知事を通じて意見書を提出することができる(旧土地収用法25条1項)と定めている。

これらの規定は、当該手續の内容及び効果、手續に関与し得る者の範囲等に照らすと、事業の認定を行うに当たり、土地所有者、関係人等にとどまらず、広く地域住民や何らかの利害関係のある者等の意見を収集して、できる限り公正妥当な事業の認定を行おうという公益目的の規定と解すべきである。したがって、これらをもって一定範囲の周辺居住者等の具体的利益を保護する趣旨を含む規定と解することはできないというべきである。

(5) 次に、環境影響評価法あるいは東京都環境影響評価条例が、行政事件訴訟法9条2項にいう「当該法令と目的を共通にする関係法令」に当たるか否かを検討する。

環境影響評価法1条は、「事業の実施に当たりあらかじめ環境影響評価を行うことが環境の保全上極めて重要であることにかんがみ、…(中略)…環境影響評価が適切かつ円滑に行われるための手續その他の所要の事項を定め、…(中略)…その事業に係る環境の保全について適正な配慮がなされることを確保し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に資することを目的とする」と規定している。

現行の東京都環境影響評価条例1条も、「環境影響評価及び事後調査の手續に関し必要な事項を定めることにより、計画の策定及び事業の実施に際し、公害の防止、自然環境及び歴史的環境の保全、景観の保持等…(中略)…について適正な配慮がなされることを期し、もって都民の健康で快適な生活の確保に資することを目的とする」と規定している。

これらの規定中の「環境の保全」、「公害の防止」、「都民の健康で快適な生活」などといった文言や、両法令の定める手續等を見ると、環境影響評価法あるいは東京都環境影響評価条例は、国民又は都民の健康で文化的な生活の確保という観点から環境の保全が重要であることにかんがみ、良好な環境を保護することを目的としているものと解することができる。したがって、環境影響評価法及び東京都環境影響評価条例は、前記のとおり公共の利益と個々人の具体的な私有財産についての権利の調整を図ることを目的とする土地収用法とは、目的を大きく異にしているといわざるを得ない。そして、行政事件訴訟法9条2項が定めるように、「当該法令と目的を共通にする関係法令の趣旨及び目的を参酌」としても、同項の文理及び趣旨に照

らし、この規定により当該処分の根拠規定からはおよそ認められない新たな保護法益が加わると解することはできないというべきである。そうすると、環境影響評価法及び東京都環境影響評価条例は、同項にいう「当該法令と目的を共通にする関係法令」には該当しないと解すべきである。

(6) また、原告らが本件事業認定によって侵害されるとする利益は、高尾山等の自然環境、歴史的環境、文化環境、景観、生活環境や、道路供用によって生ずるおそれのある騒音、振動、大気汚染等多岐にわたるものであるが、そのうち、騒音、振動、大気汚染等は健康被害につながるという特質からして、これらから免れる利益は、上記のうち他の利益よりも法律上保護された利益に当たりやすいということができ、また、本件事業認定後に設置されるであろう構築物（八王子ジャンクションと本件道路）の性質上、相当な健康被害を生じさせる可能性を主張しやすいうことが出来る。しかし、本件事業認定によって生ずるおそれのある健康被害は、例えば違法な原子炉設置許可によって生ずるかもしれない災害のように極めて大規模かつ深刻であ

って直接的なものであるとはいえないし、違法な開発許可によって当該開発区域のかけ下の住民に及ぶかもしれないがけ崩れの被害のように直接的、個別的で、かつ深刻なものということもできない。また、行政事件訴訟法9条2項が、「当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとする」と規定している趣旨を最大限考慮するとしても、既に検討したような法令の具体的規定を全く離れて、生命、身体の安全にかかわるような利益である限りは、法令により常に個別具体的な利益として保護されているとまで解することはできないのであり、法令の規定中に、上記のとおり起業地の周辺居住者等の個別具体的な利益を保護していると解すべき手がかりが何もない以上、本件において、健康被害も主張されているからといって、そのような被害を免れる健康上の価値が、本件事業認定の根拠法令及び関係法令によって法律上保護された利益に当たるとすることはできない。

(7) そのほか、土地収用法及びその関係法令が、起業地内の不動産又は立竹木等について財産上の権利を有していない者の個別具体的な利益を保護していると解すべき根拠は見当たらない。そうすると、本件事業認定に係る起業地の周辺に居住したり、そこを訪れたりしているにとどまる者など、起業地内の不動産又は立竹木等について財産上の権利を有していない者は、土地収用法第3章所定の事業の認定により、自己の権利ないし法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれが生ずることになる者に当たると認めることはできない。

したがって、このような者は、本件事業認定の取消しを求める訴えの原告適格を有しないといわざるを得ない。

2 第1原告及び第3原告らの原告適格について

前記前提となる事実のとおり、第1原告兼第3原告P2は、本件起業地内の土地である本件土地1から3までの所有者である。したがって、同原告は、本件事業認定の取消しを求める訴えの原告適格を有する。

また、前記前提となる事実のとおり、第3原告らは、本件起業地内の土地である本件土地1、旧1050番2の土地、本件土地4又は旧1069番2の土地のいずれかにおいて、立木を所有する者である。したがって、第3原告らも、本件事業認定の取消しを求める訴えの原告適格を有する。

3 第2原告らの原告適格について

(一) 第2原告らのうち本件土地1及び旧1050番2の土地の賃借権を主張する者について

本件土地1及び旧1050番2の土地についての平成元年1月10日付け土地賃貸借契約書（甲5の4）には、これらの土地について、第1原告兼第3原告P2を貸主とし、第2原告P3ほか52名を借主として、平成元年1月10日から20年間を期間とする賃貸借契約が締結された旨記載されており、貸主欄には第1原告兼第3原告P2の押印が、借主欄には第2原告P3の押印がある。そして、上記賃貸借契約書を原因証書として、これらの土地について賃借権設定登記がされていることが認められる。（甲1、2、5の4）

さらに、本件土地1及び旧1050番2の土地に権利を有する者らのうち、上記賃貸借契約書による借主以外の者、すなわち持分全部移転付登記及び持分一部移転付登記によりこれらの土地に権利を有すると主張する者は、上記賃貸借契約書に賃借人として記載された者等から、平成14年2月7日売買を原因として賃借権の一部又は全部を譲り受けて、これらの土地について賃借権の準共有持分の登記を経ていることが認められる（甲1、2）。もともと、上記賃貸借契約書には、「賃借権に関わる一切の権利は本人限りとする」とする旨の条項が記載されており、賃借権の譲渡、転貸等の処分をすることができないものとされているが、このような条項は、通常、賃借権の譲渡、転貸等をすべて無効とする趣旨ではなく、

貸主の承諾を得ないと貸主に対抗することができないという対抗関係について規定したものと解すべきところ、本件においてこれと異なる合意がされていたことを認めるに足る証拠はない。そうすると、第1原告兼第3原告P2が上記賃借権の譲渡人ら又は譲受人らにも対して賃借権の譲渡が効力を有しない旨主張した形跡は全くうかがわれないことも勘案すると、第2原告らのうち本件土地1及び旧1050番2の土地の賃借権を主張する者は、それぞれその主張のとおり、平成元年1月10日付けの賃貸借契約に基づきこれらの土地について賃借権を取得し又は平成14年2月7日売買により上記賃借権の一部若しくは全部を譲り受けたと認めるのが相当である。

なお、被告らは、仮に上記賃貸借契約が正当に成立したものであったとしても、これらの賃借権は、圏央道の建設に反対する目的で設定されたものであって、各権利者において、本件土地1及び旧1050番2の土地を使用収益した事実は全く認められず、およそ正当な賃借権として土地収用法上の保護に値するものとはいえない旨主張する。

確かに、上記賃貸借契約に基づき、これらの土地について賃借権設定登記がされ、その後その賃借人らの一部が本件訴えを提起したという事実経緯にかんがみると、これらの賃借権は、圏央道の建設に反対する目的で設定されたものと推測することができる。しかし、本件全証拠によっても、各権利者がこれらの土地を使用収益した事実が全くないとは認めることができず、また、そのような賃借権の取得と訴えの提起が権利の濫用に当たるとまで断ずべき根拠も見当たらない。そうすると、これらの権利者が土地収用法上の保護に値しないとまでいうことはできないから、被告らの上記主張は採用することができない。

以上によれば、第2原告らのうち本件土地1及び旧1050番2の土地の賃借権を主張する者、すなわち第2原告P1を除くその余の第2原告らは、本件事業認定の取消しを求める訴えの原告適格を有するというべきである。

(二) 第2原告らのうち本件土地4及び本件土地5の賃借権を主張する者について

甲第5号証の5及び弁論の全趣旨を総合すると、本件土地4及び本件土地5についての平成元年1月10日付け土地賃貸借契約書には、これらの土地について、P83を貸主とし、第2原告P3ほか27名を借主として、平成元年1月10日から10年間を期間とする賃貸借契約が締結された旨記載されており、貸主欄にはP83の押印が、借主欄には第2原告P3の押印があることが認められる。そして、上記賃貸借契約書を原因証書として、これらの土地について賃借権設定登記がされている(甲3、4、5の5)。

上記賃貸借契約書によれば、本件土地4及び本件土地5についての賃貸借契約の賃貸借期間は、平成11年1月9日の経過をもって満了していることとなる。そして、平成15年10月9日に開催されたこれらの土地の収用手続の公開審理期日の速記録(甲A2・8頁)によると、被告収用委員会の審理の場において、賃借人らの代理人であった弁護士は、これらの土地の賃貸人であるP83が、賃借人の代表者である第2原告P3に対して、上記賃借権設定登記の抹消登記手続を求めていたにもかかわらず、賃借人のうち1名がこれに応じなかったため賃借権設定登記の抹消ができなかった旨説明していたことが認められる。さらに、丁第5号証の1によると、P83は、裁決申請書(丁5の1)に添付されている土地調書において、「土地の賃借権

を認めません」、「10年間の契約期間は過ぎました」、「その後の更新は致しておりません」との異議を付記していることが認められる。そうすると、賃貸人であるP83が賃貸借の更新を望んでおらず、賃借人らの大部分も賃貸借の更新を主張していないと認めるのが相当である。

そして、前記賃貸借期間満了後に、本件土地4及び本件土地5についての賃貸借契約が更新されたことをうかがわせる証拠は何ら提出されていない。

以上によれば、本件土地4及び本件土地5についての賃貸借契約は、期間満了により終了したものと認めることができる。したがって、第2原告らは、本件土地4及び本件土地5の賃借権を主張することによって、本件事業認定の取消しを求める訴えの原告適格を基礎づけることはできないというべきである。

第2原告らのうち、本件土地4及び本件土地5の賃借権を主張しているが、本件土地1又は旧1050番2の土地の賃借権を主張していないのは、第2原告P1のみであり、同原告がその他本件起業地内の不動産や立竹木等についての財産上の権利を有していると認めることもできない。そうすると、同原告は、本件事

業認定の取消しを求める訴えの原告適格を有していないといわざるを得ない。

よって、本件事業認定の取消しを求める訴えのうち、第2原告P1に係る部分は、不適法である。

4 第4原告らの原告適格について

前記判示のとおり、起業地内の不動産又は立竹木等について財産上の権利を有しない者は、事業の認定の取消しを求める訴えの原告適格を有しないというべきであるところ、

第4原告らは、いずれも本件起業地内の不動産等について所有者又は関係人としての権利を有すると認めるに足りる証拠はない。したがって、第4原告らは、本件事業認定の取消しを求めるにつき法律上の利益を有しないといわざるを得ない。

よって、第4原告らは、本件事業認定の取消しを求める訴えの原告適格を有しないというべきである。

5 第5原告らの原告適格及び当事者能力について

(一) 事案にかんがみ、まず、原告適格の有無について検討する。

原告らは、いわゆる環境保護団体である第5原告らについて、①各団体は八王子城跡及び高尾山周辺の自然や歴史、文化環境を保護しようとする目的で設立されているところ、これらを享受し保護しようとする利益は土地収用法の保護範囲に入るから、各団体は、行政事件訴訟法9条1項にいう「法律上の利益を有する者」に該当し、団体固有の原告適格を有する旨主張するとともに、②いわゆる紛争管理権説に立って、各団体は、任意的訴訟担当として、本来の原告適格を有する地域住民等に代わり、訴訟を進行する原告適格を有する旨主張する。

(二) このうち、上記①の団体固有の原告適格の有無について検討すると、前記判示のとおり、起業地内の不動産又は立竹木等について財産上の権利を有しない者は、事業認定の取消しを求める訴えの原告適格を有しないというべきであるところ、第5原告らは、弁論の全趣旨によれば、いずれも本件起業地内の不動産等について所有者又は関係人としての権利を有するものではないと認めることができる。したがって、第5原告らは、本件事業認定の取消しを求めるにつき、固有の法律上の利益を有しないものといわざるを得ない。

よって、その余の点について判断するまでもなく、第5原告らは、本件事業認定の取消しを求める訴えについて、団体固有の原告適格を有しないというべきである。

(三) 次に、前記②の任意的訴訟担当としての原告適格の有無について検討する。

任意的訴訟担当は、民事訴訟法が訴訟代理人を原則として弁護士に限り、また、信託法11条が訴訟行為をなさしめることを主たる目的とする信託を禁止している趣旨に照らし、一般に無制限にこれを許容することはできないが、このような制限を回避、潜脱するおそれがなく、かつ、これを認める合理的必要がある場合には、許容されるときがあると解すべきである（組合員の任意的訴訟信託につき、最高裁昭和42年(オ)第1032号同45年11月11日大法廷判決・民集24巻12号1854頁参照）。

そこで、本件につき、任意的訴訟担当を認める合理的必要の有無について見るに、弁論の全趣旨によれば、第5原告ら各団体の構成員のうち、第5原告国史跡八王子城とオオタカを守る会では構成員約180名中62名が（原告ら準備書面(1)28頁及び29頁）、第5原告高尾・浅川の自然を守る会では構成員209名中46名が（同32頁）、第5原告高尾山自然保護実行委員会では構成員80名中32名が（同36頁及び37頁）、第5原告高尾山の自然をまもる市民の会では構成員約1000名中237名が（同40頁）、第5原告高尾山自然体験学習林の会では構成員約180名中86名が（同48頁）、第5原告地権者の会・むさび党では構成員約89名中51名が（同51頁及び52頁）、第5原告東京都勤労者山岳連盟では構成員約30

00名中若干名が（同53頁及び54頁）、個人としてもそれぞれ本件訴訟の原告となっていることが認められる。そうすると、上記いずれの団体においても、構成員自身が本件訴訟の原告となり得るのであって、第5原告ら各団体の構成員が第5原告ら各団体に訴訟追行権を授与しなければ訴訟の提起、追行が困難であるなどの事情が存するとは認め難い。また、そもそも第5原告らが、本件事業認定の取消しを求める訴えの原告適格を基礎づける権利ないし法律上の保護された利益自体について、その管理・処分権能を元々これが帰属する構成員から、有効に譲り受け、ないしは授権されていると見るべき根拠もない。そのほか、第5原告ら各団体の構成

員が第5原告ら各団体に訴訟追行権を授権することを許容すべき合理的必要が存在することを認めるに
足る資料は見当たらない。

なお、第5原告らは、紛争管理権者として訴訟を迫る者であるから
任意的訴訟担当に当たるとも主張するようである。しかしながら、訴訟提起前の紛
争の過程で相手方と交渉を行い、紛争原因の除去につき持続的に重要な役割を果た
している第三者、ないしは訴訟追行に最も適している第三者は、訴訟物たる権利関
係についての法的利益や管理処分権を有しない場合にも、いわゆる紛争管理権を取
得し、当事者適格を有するに至るとの見解は、そもそも法律上の規定ないし当事者
からの授権なくして、その第三者が訴訟追行権を取得とする根拠がないから、
そのような見解は、採用の余地がないというべきである（最高裁昭和59年(オ)第
673号同60年12月20日第二小法廷判決・集民146号339頁参照）。

このように考えると、原告らの前記②の主張は、いずれにせよ失当であ
り、採用することができない。

(四) 以上によれば、第5原告らは、本件事業認定の取消しを求める訴えの
原告適格を有しないというべきである。

二 本件事業認定が土地収用法20条1号及び2号の要件に適合するか否か

1 土地収用法20条1号は、同法第3章所定の事業の認定の要件として、当
該事業が同法3条各号に掲げるものに関するものであることを規定している。

本件事業、すなわち本件圏央道事業のうち本件道路の新設工事及び本件八
王子ジャンクション事業は、「道路法による道路」の新設工事であり、同法3条1
号に該当する事業である。また、本件圏央道事業のうちその余の部分である八王子
北インターチェンジ内に設置する有料道路の維持管理及び料金徴収に必要な料金事
務所及び管理用通路等の設置事業は、同条35号に該当する事業である。

したがって、本件事業認定に係る事業は、いずれも同法20条1号の要件
を満たしていることが認められる。

2 土地収用法20条2号は、事業の認定の要件として、起業者が当該事業を
遂行する十分な意思と能力を有することを規定している。

起業者らのうち参加人国は、本件圏央道事業について、道路法12条本文
により、また、起業者らのうち参加人道路公団は、本件圏央道事業については、道
路整備特別措置法3条1項及び4項に基づく建設大臣の許可により、本件八王子ジ
ャンクション事業については、道路整備特別措置法2条の2及び2条の3に基づく
建設大臣からの施行命令及び認可により、それぞれ各事業の実施に当たり必要な施
行権限を有している（乙1・5頁及び添付書類4号）。

さらに、本件事業を行うことについて、起業者らは、組織・人員の措置が
されている（弁論の全趣旨により認めることができる。）上、財源の面においても
所要の予算措置が講じられるものとされている（乙1・23頁及び24頁）。

以上によれば、起業者らは、本件事業を遂行する十分な意思と能力を有す
る者と認めることができるから、本件事業は、土地収用法20条2号の要件に適合
しているというべきである。

なお、原告らは、日本国の貸借対照表における巨額の赤字、480兆円を
超える国債残高、国及び地方の700兆円を超える長期債務、参加人道路公団の巨
額の負債等を指摘して、起業者らがいずれも財政破綻の状況にあって、本件事業を
行うための能力を有していない旨主張する。しかしながら、起業者らのうち参加人
道路公団については、平成16年6月にいわゆる道路関係四公団民営化四法（高速
道路株式会社法、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法、日本道路公団
等の民営化に伴う道路関係法律の整備等に関する法律、日本道路公団等民営化関係
法施行法）が制定・公布され、参加人道路公団の債務の返済と事業の実施等につき
所要の法整備がされたところであり、また、参加人国についても、今後、仮に本件
事業を初めとする道

路事業の実施につき財政上の困難が生じた場合には、同様に立法上の手当がされる
であろうことが当然に予想されるというべきであって、起業者らが本件事業を行う
ための能力を有していないとする原告らの主張は、採用することができない。

三 本件事業認定が土地収用法20条3号の要件に適合するか否か

1 土地収用法20条3号の解釈について

土地収用法20条3号は、「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄
与するものであること」という同号の文言及び同法1条の規定する「公共の利益の
増進と私有財産との調整を図り、もつて国土の適正且つ合理的な利用に寄与する」

という同法の目的に照らすと、事業計画が国土全体の土地利用の観点から見て適正かつ合理的であることを要する旨を規定したものであり、いわば事業計画全体の合理性に関する要件を定めたものと解することができる。したがって、土地がその事業の用に供されることによって得られる公共の利益と、土地がその事業の用に供されることによって失われる利益とを比較衡量した結果、前者が後者に優越すると認められる場合に、この要件に適合すると解すべきである。

そこで、以下、本件起業地が本件事業の用に供されることによって得られる公共の利益とこれによって失われる利益について、それぞれ検討する。

2 本件起業地が本件事業の用に供されることによって得られる公共の利益について

(一) 広域的な視点による利益

(1) 都心の交通渋滞の緩和効果の検討

既述のとおり、圏央道は、横浜市、厚木市、八王子市、青梅市、川崎市、つくば市、成田市、木更津市等の東京都心から約40キロメートルないし60キロメートル圏に位置する都市を相互に連絡するとともに、東名高速道、中央道、関越道、東北道、常磐道、東関東道水戸線及び東関東道千葉富津線を相互に連絡する総延長約300キロメートルの環状道路である。

被告ら及び参加人らは、本件圏央道事業及び本件八王子ジャンクション事業が完成すると、圏央道を介して中央道と関越道が自動車専用道路で連絡されることになり、他の環状方向のネットワークである外環道、中央環状線と有機的に連絡し、都心部の通過交通によって慢性的に発生している都心部の交通混雑を緩和し、首都圏全体の円滑かつ安全な交通の確保が図られることになる旨主張する。そこで、圏央道の開通による都心の交通渋滞の緩和効果について、以下検討する。

(2) 都区部通過交通について

都区部通過交通とは、都区部内に起点又は終点を持たずに都区部内の道路を通過した交通であり、自動車の数を示す交通量（トリップ数、「万台／日」の単位で示される。）及び自動車の延べ走行距離を示す走行量（走行量とは、交通量と走行距離の積であり、「走行台キロ」の単位で示される。）によって表される。なお、走行量は都区部内の走行距離を集計したものである。

都区部の自動車交通特性を把握するための統計資料としては、道路交通センサスの一般交通量調査及びOD調査、首都高速道路OD調査、全国高速道路自動車起終点調査、警視庁交通年鑑などがあるが、いずれの統計資料においても、直接都区部の通過交通量を調査したものはない。このため、参加人らは、平成11年度道路交通センサスOD調査結果と当時の現況道路網を基に現況交通を再現する現況シミュレーションを実施し、都区部通過交通における自動車交通に関する現況分析及び圏央道の内外交通内訳に関する分析を行っている（丙88）。その結果によると、都区部における交通量は、705万台／日であるのに対し、都区部通過交通の交通量は、その約6パーセントに相当する42万台／日であると算定されている。

これに対し、原告らは、警視庁交通年鑑（平成13年版）「表1-1 6地点別、車種別都県境交通量」（甲132）及び平成11年度道路交通センサス関東地域OD調査報告書の「表3-1車種別OD表（県単位）（平日）」（甲136）に基づく東京都の内外交通量を用いて、都区部の通過交通量は24万台／日を大幅に上回ることではないと算定する。

しかしながら、原告らの算定方法は、①多摩地区に起点又は終点を持つ都区部の通過交通を除外していること、②都県境の道路交通センサスの対象路線75か所のうち、警視庁調査「都県境交通量」の対象である主要幹線道路45か所しか把握しておらず、残りの30か所の都県境の交通量が除外されていることなどの問題点があり、原告らの上記算定結果は、過小の評価というべきである。

また、原告らは、都区部の通過交通のかなりの部分が首都高速道を利用していることを前提として、都区部の通過交通量は、首都高速道路OD調査による首都高速道利用の都区部通過交通量である17万台／日を大きく上回ることではないとも主張する。しかし、現況シミュレーション（丙88・24頁）によると、都区部通過の走行距離（トリップ長）が10キロメートル以下の交通が約13.5万台／日存在していることからみても、都区部の通過交通の中には、首都高速道を利用しないと想定される交通も多数存在していると予想され、原告らの上記主張は、その前提において疑問がある。

以上のとおり、原告らの都区部通過交通量に関する主張は、都区部の

通過交通の量を過小に評価するものであって、相当でないというべきである。

。(3) 都区部通過交通の実態及び特性について
前項の認定判断によると、都区部における交通量は、705万台/日であるのに対し、都区部通過交通の交通量は、その約6パーセントに相当する42万台/日であると認めるのが相当である。そうすると、これを都区部の道路上を走行する自動車の台数と走行距離の積、すなわち走行量でみれば、総走行量は6812万台キロであるのに対し、通過交通の走行量は927万台キロとなり、全体の約14パーセントを占めることとなる。

そして、都区部通過交通をその起点及び終点が圏央道の外側にあるものとその内側にあるものに分けて整理すると、圏央道の外側に起点及び終点を持つ全車の走行量は、132万台キロ（交通量は4万台/日）であり（丙88・27頁表6.4.1）、都区部全体の総走行量6812万台キロの約2パーセントに相当することが認められる。

都区部における交通渋滞についてみると、第24回首都高速道路交通起終点調査報告書（丙89・18頁）によると、首都高速道の利用台数89.9万台/日のうち、都区部を通過する交通量は、約19パーセントに当たる約17万台/日（丙89・37頁）を占めている。

また、走行量でみた場合の都区部通過交通が首都高速道の全走行量に占める割合を推定すると、「車種別走行距離分布（東京線）」（丙89・86頁）において首都高速道の走行距離別に利用台数が集計されているため、走行距離の長い方から17万台が都区部通過交通と仮定してその走行量を計算すると、約648万台キロとなる。これは、首都高速道利用車の走行量に占める都区部通過交通の割合の約36パーセントとなる。

これらの都区部通過交通量は、都区部とりわけいわゆる都心環状線を利用することにより、首都高速道における交通渋滞を引き起こす大きな要因となっており、環状道路網の整備を通じてこれを排除することが極めて有効であることを示しているといえる。

一般に大都市の交通渋滞においては、交通需要が交通容量を超えている割合は数パーセントから十数パーセント程度の超過需要が生じているにすぎないといわれている（丙90）。このことからすると、都区部の自動車走行量が数パーセントないし10パーセント程度でも排除されれば、それによる都区部の交通渋滞緩和の効果は、大きなものとなると考えられる。

(4) 圏央道に転換すると想定される都区部通過交通について
原告らは、圏央道建設により迂回可能な都区部通過交通の合計は約3万台にすぎないと主張している。そこで、都区部通過交通の圏央道への転換量が3万台/日であると仮定して、都区部通過交通への効果を検討する。

まず、圏央道に転換すると仮定した都区部通過交通量3万台/日に対応する走行量は、圏央道外側に起点及び終点がある通過交通（交通量4万台/日、走行量132万台キロ。丙88・27頁の表6.4.1の「圏央道」「外側⇔外側」欄のうち「全車」欄）からの転換が中心と想定される。そして、走行距離も交通量に準じるものであるから、圏央道に転換する走行量は99万台キロ（ $[132 \text{万台キロ}] / ([4 \text{万台/日}] / [3 \text{万台/日}]) = [99 \text{万台キロ}]$ ）となる。この圏央道への転換量は、都区部通過交通の全車の走行量927万台キロの約11パーセント、都区部全体の走行量6812万台キロ（丙88・23頁の表6.1.1の「総トリップ」「全車」欄のうち「東京23区内走行台キロ」欄）の約1.5パーセントに相当することとなる。

次に、首都高速道から圏央道への転換交通についても、主として圏央道外側に起点及び終点を持つ都区部通過交通であると想定される。原告らの仮定に準ずれば、首都高速道を利用して都区部を通過する交通のうち圏央道外側に起点及び終点を持つ交通量は、2万8288台/日であるから（原告ら準備書面(8)6頁）、圏央道外側に起点及び終点を持つ都区部通過交通が首都高速道を利用する割合は約71パーセント（ $[2 \text{万}8288 \text{台/日}] \div [4 \text{万台/日}] = 71 \text{パーセント}$ ）となる。そこで、原告らの仮定に従えば、圏央道に転換すると仮定した走行量99万台キロについても約71パーセントが転換前は首都高速道を利用し、かつ都区部を通過していたとみなすことができるから、圏央道に転換

する前は約70万台キロ（99万台キロの約71パーセント）が首都高速道を利用し、かつ都区部を通過していたとみなすことができることとなる。この約70万台キロは、平成11年度道路交通センサスにおける首都高速道の都区部総走行量約1551万台キロ（丙91。「平成11年度道路交通センサス」671頁）の約5パーセントに相当する。

(5) 大型車の転換量並びに圏央道の外側に起点及び終点を持つもの以外の転換について

大型車については、圏央道外側に起点及び終点を持つ都区部通過交通のうち、その走行量の約61パーセントを占めていることから、都区部通過交通の約61パーセントが大型車であるとみなすと、全体で約60万台キロ（99万台キロの61パーセント）、首都高速道で約43万台キロ（約70万台キロの61パーセント）の大型車交通が圏央道に転換することになる（丙88・27頁）。

これは、都区部全体における大型車総走行量の約5パーセント（約60万台キロ／1197万台キロ×100＝5パーセント）及び首都高速道の大型車総走行量の約10パーセント（約43万台キロ／411万台キロ×100＝10パーセント）に相当することとなる（丙88・23頁、91・671頁）。大型車は、交通容量でみると普通車の2台分に相当するから（丙92・13頁、29頁及び30頁）、上記の比率は相当に大きなものと評価すべきこととなる。

さらに、例えば、圏央道の内側に位置する相模原市や立川市から圏央道外側の関越道や東北道方面に向かおうとする場合など、一般国道16号の外側に起点及び終点をもつ都区部通過交通（交通量15万台／日、走行量448万台キロ。丙88・27頁）からの転換も少なくないから、圏央道の内側、特に一般国道16号の沿線にある地域と圏央道外側を結ぶ都区部通過交通からの圏央道への転換需要も大きいと想定される。

したがって、一般国道16号の外側で圏央道の内側に起点及び終点を持つ都区部通過交通からの転換も想定されることを考慮すれば、圏央道への転換交通量として仮定した3万台／日は決して過大な数値とはいえないものであり、迂回可能な通過交通はせいぜい約3万台／日程度と評価する原告らの主張は、転換交通量の評価を誤っているものというべきである。

(6) 首都高速道の渋滞緩和効果について

前記のとおり、大都市においては、自動車走行量が数パーセントないし10パーセント程度排除されるだけでも、交通渋滞は相当に緩和されるのであり、圏央道による都区部通過交通の排除の効果について見れば、原告らの主張する3万台／日の転換であっても、首都高速道の走行量の約5パーセントの転換が見込まれるのであるから、首都高速道の交通混雑緩和に対して大きな役割を担うことになるといえる。

また、実際に首都高速道の利用台数と渋滞量（渋滞延長と渋滞時間の積）の関係について、両者の関係を回帰分析によって整理すると、別紙「首都高速道路東京線の利用台数と交通集中渋滞量」に示すとおり、首都高速道の利用台数がおおむね85万台／日を超えると急激に渋滞量が増えており、首都高速道の交通量89.9万台／日に準じて90万台／日を基準とすれば、交通量が5パーセント増えれば渋滞量は約2倍に急激に増加する一方、5パーセント減れば渋滞量は約40パーセントも減少していることが認められる（弁論の全趣旨）。

さらに、大型車の交通だけに着目すると、前記(5)のとおり、首都高速道の大型車走行量の約10パーセントが圏央道へ転換するものと想定され、全車と比べて約2倍程度と大きくなっている。そして、前記(5)のとおり、交通容量でみれば大型車は普通車の2台分に相当するため、大型車について圏央道への転換割合が大きいことから、大型車が圏央道を利用して都区部を迂回することによる交通混雑緩和の効果は、上記の全車種を対象とした転換交通の割合以上に大きな効果があると評価されるべきである。

(7) 都心の交通渋滞の緩和効果についての小括

前記(2)のとおり、都区部通過交通量は42万台／日存在しているものと認められ、この点において、都区部通過交通量を24万台／日程度であるとする原告らの主張は、そもそも前提において失当である。そして、仮に、圏央道への都区部通過交通の転換交通量を原告らの主張する3万台／日程度と仮定しても、都区部の交通混雑の緩和効果において、首都高速道の都区部通過交通量の約5パーセント、大型車では約10パーセントの交通量の転換が見込まれるのであるから、交通渋滞発生メカニズムに照らして考察すると、圏央道は、首都高速道等の交通混雑

緩和に大きな効果を果たすというべきである。

また、前記認定事実のとおり、圏央道が、横浜市、厚木市、相模原市、八王子市、青梅市、福生市、羽村市、あきる野市、 $\alpha 6$ 町、 $\alpha 7$ 町、 $\alpha 8$ 町、 $\alpha 9$ 村、川崎市、つくば市、成田市、木更津市等の東京都心から約40キロメートルないし60キロメートル圏に位置する多数の市町村を相互に連絡する高規格道路として計画されていること、その中には、横浜市を初めとする大都市も含まれていること、一般国道16号、一般国道411号等の地域の幹線道路は、既に混雑率が高となっていること、都市計画の策定や事業評価監視委員会を初めとする各種の公的機関の決定においても、圏央道が首都圏全体の交通の円滑化と地域間の交通の拡大、ひいては産業活動の活発化につながると評価されていることのほか、都市再生本部が平成13年8月2

8日に決定した「都市再生プロジェクト（第二時決定）」においても、圏央道は、都心部の慢性的な渋滞や沿道環境の悪化等を大幅に解消するとともに、その整備により新たな都市構造の再生を促す都市再生プロジェクトとして位置付けられていること等を総合勘案すると、本件圏央道事業及び本件八王子ジャンクション事業の完成は、首都圏全体の交通の円滑化のほか、地域全体の交通の拡大と、これによる産業活動の活性化にも資するものと認めるのが相当である。

(8) まとめ

以上によれば、本件圏央道事業及び本件八王子ジャンクション事業が完成すれば、都心部通過交通の数パーセントないし10パーセント程度が圏央道に分散・転換し、首都高速道を初めとする都心の道路への自動車の流入が一部減少して、都心部の交通渋滞の緩和に大いに役立つとともに、首都圏全体の交通の円滑化、地域全体の交通の拡大と産業活動の活性化等にもつながるものと推認することができる。

(二) 地域的な視点による利益

(1) 地域全体の交通の流れの改善についての検討

被告ら及び参加人らは、八王子市から青梅市間の幹線道路である一般国道16号や一般国道411号等は、八王子市、あきる野市、青梅市等の既成市街地を通過していることなどから、各所で慢性的な交通渋滞を起こしているとし、また、交通事故も多発しているとして、一般国道16号にほぼ並行する環状道路である圏央道が開通すると、一般国道16号等の幹線道路が担っている交通の一部が本件道路に流入することが予想されるから、上記幹線道路の交通混雑の緩和と周辺の市街地生活道路に流入していた通過車両の排除がされ、地域全体の交通の流れが改善されると推測され、既設幹線道路・市街地生活道路について、交通事故の減少に効果がある旨主張するので、以下この点について検討する。

(2) 混雑度について

平成11年度道路交通センサスによると、一般国道16号の「八王子市滝山町一丁目」地点においては、12時間当たりの交通容量1万5884台に対して同通過交通量は3万5741台であり、同路線の「福生市熊川」地点においては、12時間当たりの交通容量2万2991台に対して同通過交通量は3万3338台であり、混雑度はそれぞれ2.25及び1.45に達している状況にあることが認められる（乙1・25頁及び26頁、3の1・305頁、307頁及び319の2頁）。混雑度が1.0よりも大きいということは、その道路区間が持つべきであるとして計画時に設定された交通量の水準を実交通量が超えたことを意味しており、一般に、混雑度の水準を保つためには何らかの道路整備が必要であるという判断を下す材料となるとされている（丙81・90頁）。

これに対し、原告らは、道路交通センサスの混雑度の数値は誤りであり、混雑度は必ずしも実態を反映していないから、平成11年度道路交通センサスにおける「八王子市滝山町一丁目」、「福生市熊川」各地点の混雑度を用いて一般国道16号が混雑しているとするのは、圏央道を建設するための理由としては不十分であるとした上で、本件事業認定は、本件事業によって得られる公共の利益が根拠のないものであることに加えて、被告国土交通大臣の判断が上記のような誤った混雑度に依拠している点においても、裁量判断の方法ないしその過程に誤りがあるものとして、違法であるなどと主張する。

しかし、原告らの指摘には、①道路交通センサスにおける「混雑時平均旅行速度」とは、混雑時におけるセンサス区間の平均的な走行速度を意味し、他方、「混雑度」とは、センサス区間における12時間（又は1日）の平均的な混雑

の程度を表すものであるから、必ずしも「混雑度」が大きいほど「混雑時におけるセンサス区間の平均的な走行速度」が遅くなる関係にはないこと、②「八王子市滝山町一丁目」における道路交通センサスの青時間比の数値は、「平成9年度センサス報告書」及び「平成11年度センサス報告書」の「実施要綱」（丙82・31頁、83・32頁）の規定に基づいて信号サイクル長及び信号青時間の調査結果から算定された適正なものであるにもかかわらず、合理的な理由なく、これを誤っているとしていること、③

客観的な根拠に基づくことなく、「八王子市片倉町」における道路交通センサスの沿道状況に関して、実態に合っていない数値である旨主張していることなど、正当でない点が多々存在し、採用することができない。

(3) 周辺の市街地生活道路に流入していた通過車両の排除

以上のように、本件圏央道事業及び本件八王子ジャンクション事業が、地域の幹線道路における交通混雑の緩和に役立つものであること、また、圏央道自体、高規格道路として、相当な交通容量を有していること、及び圏央道が前記のとおり、首都圏の諸都市を結ぶものであることを考え合わせると、圏央道が完成すれば、従前、地域の市街地の生活道路にまで流入していた通過車両の一部が、渋滞の緩和された地域の幹線道路や圏央道に分散されることにより、生活道路の混雑が軽減するものと推認することができる。

(4) 交通事故の減少について

さらに、原告らは、交通事故対策として道路建設を行うことは費用対効果が著しく悪いとした上で、一般国道16号の交通事故対策は、圏央道の建設により対応すべき事柄ではなく、一般国道16号自体の道路整備により対処されるべき事柄であり、現にそのための整備がされつつあるなどとも主張する。

しかしながら、一般国道16号自体の道路整備に加えて圏央道の整備を進めることにより、一般国道16号を初めとする地域の幹線道路の交通量を減少させるとともに、市街地の生活道路への通過車両を幹線道路及び圏央道に分散させ、生活道路としての機能を回復させ、地域の幹線道路及び生活道路の交通の円滑化を図ることが、ひいては交通事故の減少につながると期待することは十分に可能というべきである（乙1・26頁、3の1・345頁から351の1頁まで）。

したがって、圏央道の整備が交通事故の減少に果たす役割も決して少なくないものと考えられるから、原告らの上記主張は採用することができない。

(三) 小括

以上の認定判断を総合すると、本件圏央道事業及び中央道と圏央道とを接合する本件八王子ジャンクション事業は、広域的視点から見れば、①都区部を通過するために都心部に流入する交通を一部分散させるものであつて、都区部の交通混雑の緩和に大いに役立つとともに、②首都圏全体の交通の円滑化に資するものであり、また、③東京都心から約40キロメートルないし60キロメートル圏に位置する諸都市が相互に連絡するネットワークの一翼を担うことにより、地域間の交通の拡大とこれによる産業活動の活性化にもつながるものであり、さらに、地域的視点からは、④混雑度の高い一般国道16号等の地域の幹線道路の交通を一部分散して、その混雑を緩和するとともに、⑤周辺の市街地の生活道路に流入していた通過車両を減少させ、もつて、⑥交通事故の減少にも役立つものであるということが出来る。

3 本件起業地が本件事業の用に供されることによって失われる利益について

他方で、本件事業を含む本件圏央道事業及び本件八王子ジャンクション事業が環境面等に与える悪影響の有無及び程度については、以下のとおりと考えられる。

(一) 環境への影響について

(1) 大気汚染について—本件環境影響評価における予測

ア 前記のとおり、東京都知事は、本件都市計画決定の手續に合わせ、本件圏央道事業について、旧東京都環境影響評価条例等に基づき、事業を実施しようとする建設省関東地方建設局の協力を得て、環境影響評価書案を作成し、昭和61年9月24日付けでその概要を公示し、旧東京都環境影響評価条例に基づく手續を経て、本件環境影響評価書を作成し、平成元年2月6日付けでその概要を公示した。

本件環境影響評価書においては、調査の対象とする大気汚染物質は、自動車排出ガスに含まれる量が定量的に把握されていて、しかもその量が一般

大気中への排出量に占める割合が多く、環境基準にも定められている、一酸化炭素、二酸化窒素及び二酸化硫黄の3項目とされた(乙19・79頁)。

イ 大気質及び気象の現地調査については、予測地域の現況を把握するため、計画路線沿線地域を10地域に区分し、その地域を代表すると考えられる地点を調査地点として、大気質については春夏秋冬の各1週間ずつ計4週間にわたって、気象については同様に各1か月間ずつ計4か月間にわたって行われた。

現地調査の結果、このうち気象の状況については、各地点とも地形の影響を受けた山谷風が卓越しており、秋季及び冬季は西風、春季及び夏季は東風の出現頻度が高くなる傾向にあり、風速は、四季平均値0.6~1.8メートル/秒の範囲で、おおむね冬季に低くなる傾向にあった。(乙19・84頁)

ウ 一般に、谷部は平地に比べて接地逆転層が形成されやすいといわれており、この接地逆転層の形成状況についても現地調査が行われた。なお、この調査結果は、α2地区を対象とした風洞模型実験の気象条件にも用いられた。

調査の結果、接地逆転層は、日没1時間前後から形成され始め、0時から日の出ころにかけて最も成長し、日の出1~2時間後ころに消滅するというものであった。その厚さは、地上から50メートル付近の上空までは強い安定層となっており、最大で200メートル程度であった。出現頻度については、暖候期に少なく、寒候期に多く、寒候期の21時の出現頻度59~87パーセントであった。なお、南関東各地の接地逆転層の強さと比較すると、他地域に比較してα2が異常に強いとは認められなかった。

エ 上記調査結果に基づき、計画路線の利用交通に起因する一酸化炭素、二酸化窒素及び二酸化硫黄の年平均値について予測が行われた。なお、浮遊粒子状物質(SPM)については、発生源からの寄与の特定ができないことから、予測対象とされなかった。

予測の対象時点は、昭和75年とされ(ただし、α5については昭和70年)、予測範囲は官民境界から150メートルを原則とし、地上1.5メートルについて予測された。

予測手法については、一般部及び八王子ジャンクション部については、気象の現地調査の結果、谷部においては谷沿いの風が卓越しており、その流れを阻害する地形・地物も特に見られないことなどから、有風時にはブルームモデル、静穏時にはパフモデルが用いられた。また、トンネル坑口部からの排出ガスの拡散予測は、静穏時には噴流モデル、有風時には噴流モデル及び等価排出強度モデルを用いた。さらに、換気塔からの排出ガスの予測は、一般部と同様に有風時にはブルームモデル、静穏時にはパフモデルにより、年平均値の予測が行われた。

予測に用いた交通条件は、日交通量については昭和75年の計画交通量を用い、時間交通量の算出に必要な時間変動係数及び大型車混入率については類似するパターンを示すと考えられる一般国道16号の実測資料を用いた。また、平均走行速度については、設計速度(本線80キロメートル/時、ランプ40キロメートル/時)とされた。なお、インターチェンジ及びジャンクションのランプ部の排出係数については、加減速を考慮に入れている。

排出される窒素酸化物の大部分は一酸化窒素であり、拡散過程で二酸化窒素に変換されるため、窒素酸化物濃度から二酸化窒素濃度への変換は、一般環境大気測定局及び自動車排出ガス測定局合計1550局の年平均値を用いて、道路の影響と考えられるこれらの濃度を算出し、回帰分析を行って求めた。

さらに、バックグラウンド濃度については、現況調査結果を基に、交通量の伸びと自動車排出ガス規制の効果を考慮して設定した。

オ 予測結果は、一酸化炭素の寄与濃度は、一般部0.02~0.08 ppm、トンネル坑口部0.01~0.06 ppm、八王子ジャンクション部0.01 ppmであり、寄与濃度にバックグラウンド濃度を加えた年平均濃度は、一般部0.64~0.89 ppm、トンネル坑口部0.46~0.85 ppm、八王子ジャンクション部0.69 ppmであった。

また、二酸化窒素については、寄与濃度は、一般部0.002~0.012 ppm、トンネル坑口部0.002~0.011 ppm、八王子ジャンクション部0.003 ppmであり、寄与濃度にバックグラウンド濃度を加えた年平均濃度は、一般部0.018~0.029 ppm、トンネル坑口部0.018~0.028 ppm、八王子ジャンクション部0.018 ppmであった。

二酸化硫黄については、寄与濃度は、一般部0.002~0.012 ppm、トンネル坑口部0.001~0.011 ppm、八王子ジャンクション部0.

0.001 ppmであり、寄与濃度にバックグラウンド濃度を加えた年平均濃度は、一般部0.007~0.018 ppm、トンネル坑口部0.006~0.020 ppm、八王子ジャンクション部0.005 ppmであった。

換気塔からの影響については、一酸化炭素、二酸化窒素及び二酸化硫黄とも、将来バックグラウンド濃度の50分の1以下の寄与濃度であった。

上記予測結果に基づいた評価は、前記「大気の汚染に係る環境基準」の1日平均値を評価の指標とし、上記年平均値を所定の関係式により1日平均値に変換して行われた。その結果、①一酸化炭素については、一般部1.6~1.9 ppm、トンネル坑口部1.3~1.9 ppm、八王子ジャンクション部1.6 ppm、②二酸化窒素については、一般部0.033~0.050 ppm、トンネル坑口部0.033~0.048 ppm、八王子ジャンクション部0.033 ppm、③二酸化硫黄については、一般部0.016~0.032 ppm、トンネル坑口部0.014~0.035 ppm、八王子ジャンクション部0.013 ppmであった（乙19・145頁及び146頁）。これらは、いずれも前記の評価の指標（環境基準〔1日平均値〕、一酸化炭素につき10 ppm以下、二酸化窒素につき0.06 ppm以下、二酸化硫黄につき0.04 ppm以下）を下回ることから、環境に及ぼす影響は少ないと考えたとされた。

また、接地逆転層の発生については、接地逆転層が日の出とともに急速に解消しており、夜間においては昼間に比べて交通量が少ないことを考慮すれば、影響は少ないと考えたとされた。

予測に用いた拡散幅は、実地調査及び資料解析結果に基づき定められたものであるため、接地逆転層の影響は、予測値に反映されていると考えられ、この点は風洞模型実験においても確認されている。なお、風洞模型実験は、後述のとおり、模型裏側に銅パイプが配管され、冷却水により冷却効果を得られるものであって、風洞接地逆転層が再現できるような構造となっている。

(2) 大気汚染について—計画交通量の見直しに伴う予測の変更

前記認定事実のとおり、起業者らは、本件事業認定申請に当たり、本件道路及び八王子ジャンクションの計画交通量の推計年次を平成32年とし、同年の計画交通量を基礎として、本件環境影響評価以降に新たに得られた知見に基づき、本件事業の実施が環境に及ぼす影響について補足的に本件環境影響照査を行った。

その結果、一酸化炭素については、最高の濃度を示す予測地域で1.7 ppm、二酸化窒素については、最高の濃度を示す予測地域で0.039 ppm、二酸化硫黄については、最高の濃度を示す予測地域で0.019 ppmとそれぞれ予測され、いずれも環境基準を満足するとされた。

(3) 起業者らの予測結果に対する原告らの批判

上記の予測結果に対して、原告らは、①本件環境影響評価において採用されたブルームモデルは、構造物もなく地形も平坦という限られた条件のもとでしか妥当しないから、 α 2地区の大気汚染予測としては不適切なモデルであり、ブルームモデルを α 2地区で漫然と適用した本件環境影響評価には、重大な欠陥があること、②本件環境影響評価において行われた風洞実験は、本件のような強い接地逆転層の発生する地域では適用が難しい上、実験内容も現実の現象を再現した実験にはなっておらず信用できないこと、③本件環境影響評価では、浮遊粒子状物質（SPM）の予測が行われておらず、事後照査でも、 α 2地区については予測がされていないが、これは余りに不自然かつ不合理であること、④加減速のあるジャンクション建設部分の α 2

地域では、本線を時速80キロメートルで走行している他の地域よりもより高濃度の浮遊粒子状物質（SPM）が排出されるはずであり、最も高濃度とされた α 3地域よりも、高濃度の浮遊粒子状物質（SPM）による汚染が予測され、環境基準を超えることは容易に予測することができること、⑤原告らは、複雑な地形でも適用が可能といわれる三次元流体モデルによる大気汚染予測を行ったが、その結果によれば、二酸化窒素及び浮遊粒子状物質（SPM）について、環境基準を超える地域が見られ、圏央道が建設されれば環境基準以上の高濃度の大気汚染が生じることが予測されることなどを挙げて、本件環境影響評価の結論は、全く信用することができない旨主張する。

(4) 原告らの批判の検討

ア しかしながら、本件環境影響評価の大気質予測において用いられたブルームモデル及びパフモデルは、いずれも建設省技術指針において採用されてい

る予測方法であり（丙1・70及び71頁）、その算出式に用いられる拡散幅等については、既存の実測や実験データから設定することになっているので、統計モデルの性格を持ち、プルームモデル及びパフモデルは、多くの適用事例とその検証を踏まえて用いられてきた汎用性のある拡散モデルである（丙48・48頁）。このように、プルームモデル、パフモデルの拡散幅は、理論値に加え、道路沿道における様々な気象条件等における実測値も考慮されているものであり、接地逆転層の影響についても、設定した拡散幅に反映されているから、複雑地形や地表に構造物等が存在する場合であっ

ても、適正な予測をすることができる汎用性のある拡散モデルであって、これらの拡散モデルを用いた本件環境影響評価における大気汚染予測は適切なものであるということが出来る。

イ また、本件環境影響評価は、拡散計算に用いる気象データとして調査対象地区を代表する地点を選定して現地調査地点とし、その地点での実測データを採用している（乙19・85頁）。この現地調査地点は、八王子ジャンクションの南東部真下に位置し、 $\alpha 2$ 地区に居住する原告らの居住地にも近いから（乙20・361頁）、発生源である道路のみならず、住宅地域の気象状況をも代表し得るものということが出来る。

$\alpha 2$ 地区は、南北を山に挟まれた東西の谷であり、東西に細長く一様な地形であるという意味においては単純な地形であって、当該地域において特に気流を阻害する地形は見られない（甲70・3頁図4-2、71・3頁図4-2）。したがって、同地区で測定した風向・風速は、 $\alpha 2$ の谷底付近では東西のほぼどの地点でもほぼ同じような風向・風速であると考えられる。ジャンクション等の構造物により気流の変化が起こり得ることは必ずしも否定できないが、それらの構造物をも再現した風洞模型実験により地形効果等を考慮した場合の二酸化窒素の年平均濃度分布とこれを考慮しない場合における二酸化窒素の年平均濃度分布とを比較すると、両者はほとんど一致しているとの結果が得られており、気流を大きく阻害する構造物も認められ

ないということが出来る（乙20・21頁）。したがって、プルームモデル及びパフモデルを当該地区における年平均値の予測・評価に適用しても問題はないものというべきである。

本件環境影響評価においては、予測対象地区の地形、居住地区、発生源、構造物の存在などの諸条件を勘案の上、気象の現況調査地点について、「大気汚染の解析及び大気質の変化の予測を行うために必要な気象の状況を把握し得る地点として、地形・地物の影響を受けず調査地域を代表できると考えられる地点」を選定し、この現地調査地点における実測データを採用したものである（乙19・563頁）。したがって、気象データは妥当なものであると評価することが出来る。

ウ さらに、複雑地形における大気汚染予測において、プルームモデル又はパフモデルを用いることについては、「複雑地形上の気流と拡散（野外観測データを主体として）」（公害vol. 21、No6）（甲122）によると、数々の調査事例の検討結果から、全体的に見て、中立から不安定側での複雑地形上の拡散は、1時間平均値でみるとパスキルの対応する大気安定度での拡散パラメータを用いた計算結果より濃度が高くなるという報告は見られないと評価することが出来る。また、比較的深い谷間では横方向拡散幅が大となり、パスキル線図などを用いた計算結果より濃度が低い値となることが多い旨総括されており（甲122・21頁）、一般に複雑地形における拡散については、地形等による気流の乱れにより拡散が促進されると考えられている。

このように、プルームモデル及びパフモデルを用いた予測結果は、安全側の予測といわれており、実験の結果を踏まえて、プルームモデル及びパフモデルの汎用性は実証されているということが出来る。したがって、複雑地形における大気汚染予測において、プルームモデル及びパフモデルを用いることは、問題となるものではないというべきである。

エ 前記のとおり、本件環境影響評価においては、 $\alpha 2$ 地区を対象とした風洞模型実験を行い、接地逆転層の存在及びその影響をも考慮した上で環境影響評価が行われている。

風洞模型実験は、調査地域である高尾山トンネルから八王子ジャンクションを経て八王子城跡トンネルに至る4.2キロメートル四方の地域（乙2

0・15頁図1-1)について、縮尺1500分の1の地形模型を作成して行われた。地形模型は、熱伝導性が良いアルミ製であり模型裏側には銅パイプを配管し、冷却機付き恒温槽から供給される冷却水により十分な冷却効果を得られるもので(乙20・15頁)、接地逆転層を再現することができるような構造となっている。

また、気象条件(風向風速、接地安定層の強さ、接地安定層高度等)も、昭和60年及び昭和61年の冬季に行った現地観測における接地安定層出現時の結果を基にして設定し、中立条件時だけを対象とするのではなく、接地逆転層(安定層)高度、接地逆転層(安定層)の強さについて分類を設け、強い安定時をも対象としている(乙20・15頁)。

このように、可能な限り $\alpha 2$ 地区の大気状況を再現した上で行った風洞模型実験の結果、「風洞実験では、安定層と複雑地形の両者の効果によって発生する斜面流(冷気流)のため、主風向と平行な中央自動車道から谷部方向へ汚染物質が移流し、谷部で風上側からの汚染物質と重合しつつ谷部風下側に移流拡散されて行く形態となっている。そのため、谷部では計算値の方が濃度が低くなっていると考えられ」とされており(乙20・19頁)、本件の風洞模型実験では、地形及び接地逆転層等による影響が十分に反映されているといえることができる。

したがって、本件環境影響評価において実施した風洞模型実験は、プルームモデル、パフモデルを用いた予測評価結果を検証する方法として十分に信頼することができるものというべきである。

なお、証人P85の証言によれば、原告らが採用した3次元流体モデルでは、大気拡散計算において接地逆転層の影響を考慮しておらず(P85証人調書45頁)、また、証人P85の風洞模型実験についての認識も、風洞実験は、実際の現象とスケールが異なるため、現実と実験とは比例しない(甲212、P85証人調書31頁)という程度にとどまるもので、同証言は、上記認定判断を左右するものではない。

オ 以上のとおり、本件環境影響評価で用いられたプルームモデル及びパフモデルは、そもそも、汎用性のあるモデルであり、複雑地形における大気汚染予測についても用いることに問題はなく、また、参加人らは適切な風洞模型実験により、 $\alpha 2$ 地区についてプルームモデル及びパフモデルを適用することに誤りがなかったことを検証したものである。原告らのプルームモデル及びパフモデルに対する批判は、明確な論拠がないものであるといわざるを得ない。

(5) 原告らによる3次元流体モデルの検討

ア 他方、原告らの用いた3次元流体モデルも、本件環境影響評価で用いられたプルームモデル及びパフモデルと同様に、一定の空間において大気汚染物質の大気中における動きを運動方程式等を用いて仮定し、大気汚染物質がどのように拡散するかをある程度単純化し、仮定してシミュレートするモデルである。したがって、気象条件(風、温度など)や大気汚染物質の発生源(位置、量など)などのデータとして何を用いるのか、また、大気汚染物質がどのように拡散するかを計算するための各算式として何を用いるのか、さらには、そのシミュレーションモデルがどの程度現実の大気汚染物質の拡散の実態に近いものかの検証が必要となる。

イ 本件で対象とされている $\alpha 2$ 地区は、東西に流れる南浅川(小仏川)に沿った谷に位置しており、当地区の北側と南側には山が迫っている。一方、甲第70号証では、 $\alpha 2$ 地区に最も近い一般環境大気測定局である八王子市の $\alpha 32$ 町測定室の風向風速データを使用しているが(甲70・1頁及び3頁から5頁まで)、 $\alpha 32$ 町測定室は、 $\alpha 2$ 地区から3キロ程度東南東に離れたところにあり、西側には山があり、東側は谷を挟んで丘陵地となっていて(丙72)、 $\alpha 32$ 町測定室が位置する地区と $\alpha 2$ 地区とは、地形が相当に異なっている。

その結果、両地区の風配図も全く異なっており、 $\alpha 2$ 地区では、その地形を反映して、各季節を通じて東西方向の風向が卓越しており、南北方向の風はほとんど出現していない(乙19・121頁)のに対し、 $\alpha 32$ 町測定室の風配図(甲70・4頁)を見ると、北西系と南東系が卓越しており、 $\alpha 2$ 地区の気象状況とは異なる傾向にあることが明らかである。このことは、風速にも影響しており、本件環境影響評価における現地調査では、 $\alpha 2$ の四季平均風速が1.4メートル/秒であるのに対し(乙19・84頁)、 $\alpha 32$ 町測定室の年平均風速は、平成10年から平成12年で0.9メートル/秒~1.0メートル/秒となっている(甲70・5頁)。

ウ また、前述のとおり、 $\alpha 2$ の地域は東西に細長い谷の地形であるため、山谷風が存在しており、昼は谷風（ここでは東風）、夜は山風（ここでは西風）が吹いているが（丙8・25頁）、一方、 $\alpha 3 2$ 町測定室が置かれている場所は $\alpha 2$ のような谷地形ではないため、このような山谷風が現れず、昼間、 $\alpha 2$ で谷風（ここでは東風）が吹いている時に、 $\alpha 3 2$ 町測定室ではどのような風向かは一定せず、西風が吹いている場合も多いと考えられる。しかし、3次元流体モデルでは、 $\alpha 3 2$ 町測定室で西風の場合には境界条件5面を西風とするので、昼夜に関係なく $\alpha 2$ でも西風が吹いていることとなる。

さらに、そもそも山谷風は、熱の移動に伴う現象であるため、熱の移動を考慮していない3次元流体モデルを用いても、 $\alpha 3 2$ 町測定室の風向・風速を基に $\alpha 2$ の風向・風速を再現することはできない。

エ このように、 $\alpha 3 2$ 町観測室の周辺と、 $\alpha 2$ 地区では風向・風速の傾向に明らかな違いがあるのに、本件3次元流体モデルでシミュレーションを行った証人P85は、 $\alpha 3 2$ 町測定室がどのような地形の場所にあるのかを知らず、また、 $\alpha 3 2$ 町測定室の風配図と $\alpha 2$ 地区周辺にある他の測定室の風配図との比較もせず、一般的な関東地方の風配図と似ており、単に $\alpha 2$ 地区に近いという理由だけで、本件3次元流体モデルの境界条件として、 $\alpha 3 2$ 町測定室の気象条件を選定している（P85証人調書38ないし40頁）。

オ そのほかにも、甲第70号証等におけるシミュレーション結果には、①本件環境影響評価では時間別交通量を使用しているのに対して、本件3次元流体モデルでは日交通量を使用しており（甲70・11頁）、排出量の時間的な変化、風向、大気安定度の変化などが十分考慮されていないこと、②甲第70号証でシミュレーションが行われた四つのケース中には、八王子ジャンクションに設置される換気施設2基が年間を通じて全く機能しないというおよそ生じ得ない状況を前提とするもの（ケース2）や理論的に適用すべきではない拡散式を用いるもの（ケース3、ケース4）が存在していること（甲70・19ないし28頁）、③窒素酸化物から二酸化窒素を求める際、道路から離れた位置にあって窒素酸化物に占める二酸化窒素の割合が大きくなる $\alpha 3 2$ 町測定室（丙12・14及び15頁、53頁）の窒素酸化物と二酸化窒素の相関関係を建設後の圏央道沿道に適用しており（甲70・14頁）二酸化窒素の濃度が実際よりも高く算出される可能性が高いことなどの問題点がある。

カ さらに、原告らが甲第70号証の正確性を検証したものとして提出した甲第210号証にも、④高濃度の測定値が除外され、道路の影響が比較的小さい部分について実測濃度と計算値との整合が検証されているので、バックグラウンド濃度が全体の濃度に占める割合が高いことから、見かけ上、変動する数値の幅が狭くなり整合が図られやすくなっていること、⑤甲第70号証では、カプセルを用いた二酸化窒素濃度の簡易測定法が採用されているが（甲70・8頁）、風や温度、湿度の影響を受けやすく、精度の劣るものであり、その測定結果を環境影響評価における結果と同列に扱うことができないことなどの問題点があり、甲第210号証をもって甲第70号証の正確性が検証されていると認めることはできない。

キ このように、 $\alpha 2$ 地区周辺の気象条件を代表しているともいえない難く、また、地形その他の影響を受けていないともいえない $\alpha 3 2$ 町測定室の風向・風速別出現頻度を3次元流体モデルにおける境界条件としてシミュレーションを実行することは適当でなく、シミュレーションを行った証人P85自身もその問題を認識していないのである。したがって、甲第70号証等におけるシミュレーション結果は、採用することができない。

(6) 浮遊粒子状物質（SPM）について

ア 前記認定事実のとおり、本件環境影響評価では、浮遊粒子状物質（SPM）についての予測評価は行われていない。

しかし、昭和58年3月に東京都が策定した「東京地域公害防止計画」（乙20・14頁）によれば、浮遊粒子状物質は、固定発生源、移動発生源及び自然界に起因するもののほか、二次的に生成されるものなど複数多岐であるため、その当時においては、発生源別の実態把握及び発生源と環境濃度との関係などについて未解明な部分が残されており、環境影響評価を行うのに十分な浮遊粒子状物質（SPM）の汚染予測手法が確立されていなかったことが認められる。また、当時の環境庁企画調整局長の国会答弁等（乙64、65）によれば、平成9年の時点においても、浮遊粒子状物質（SPM）の予測手法は、十分に確立されていないことが認められる。そうすると、昭和61年に行われた本件環境影響評価におい

て、浮遊粒子状物質（SPM）についての予測評価が行われなかったことは、やむを得なかったというべきである。

イ また、本件事業認定申請に際して「建設省技術手法（平成12年10月）」に基づき行われた浮遊粒子状物質（SPM）の予測においては、前記認定事実のとおり、環境基準（1時間値の1日平均値が0.10ミリグラム/立方メートル以下であること）に対して、最高の濃度を示す予測地域で1時間値の1日平均値が0.096ミリグラム/立方メートルと予測され、環境基準を満足するというものであった。

なお、この予測においては、八王子ジャンクション部等のインターチェンジやジャンクションについては、予測が行われていない。しかし、平成12年当時においても、インターチェンジやジャンクションにおける加速車線や減速車線の走行パターンは、本線の走行パターンとは異なり、浮遊粒子状物質（SPM）についてはそのような走行パターンに対応した排出係数の設定方法が解明されていないのであって（乙25の1・44頁、丙15）、浮遊粒子状物質（SPM）についての予測評価が行われなかったことは、やむを得なかったというべきである。

なお、東京都内の浮遊粒子状物質（SPM）濃度に関しては、東京都において、減少あるいは横ばいである旨の分析がなされ、国や地方自治体により浮遊粒子状物質（SPM）に関する改善施策が積極的に進められており、今後の浮遊粒子状物質（SPM）濃度の改善を期待することができるといえる（乙35ないし40、57）。

(7) 大気汚染についてのまとめ

以上によれば、起業地における圏央道の開通により、相当な大気汚染が生じることが予想され、このような新たな環境への負荷が生じることが、好ましくないことは明らかである。しかしながら、圏央道の開通が大気汚染に及ぼす影響は、一酸化炭素、二酸化窒素及び二酸化硫黄の濃度については、いずれの地域においても環境基準を下回ることが予測され、また、浮遊粒子状物質（SPM）濃度に関しても、予測方法がほぼ確立している一般部分において環境基準を下回ることが予測され、予測方法が確立していないインターチェンジやジャンクションにおいても、環境基準を下回ることが期待することができるというべきである。

そうすると、前述した圏央道の性質上、圏央道が開通しなくても、圏央道の通行が予定される自動車の大部分は、国道16号や近隣生活道路、首都高速、東京区部の他の道路等を走行する可能性が高く、その各道路付近で環境への負荷を与えているものであり、それが圏央道の建設により圏央道の周辺へ移行するものであることなども考え合わせると、上記大気汚染の状況のみを過大視することは相当ではないというべきである。

(二) 騒音について一本件環境影響評価における予測

(1) 本件環境影響評価においては、予測地域の現況を把握するため、既存道路状況、道路構造、地形及び周辺土地利用状況等から地域を代表すると考えられる地点を調査地点として、道路交通騒音及び環境騒音の現地調査が行われた。道路交通騒音の調査地域は、 $\alpha 5$ 、 $\alpha 2$ 、 $\alpha 3$ 、 $\alpha 12$ 、 $\alpha 17$ 、下代継、 $\alpha 33$ 、友田及び $\alpha 34$ の9箇所、このうち $\alpha 5$ には一般国道20号（甲州街道）が、 $\alpha 2$ には中央道が、友田には一般国道411号（吉野街道）が現存し、その他の地域についても、主要地方道又は一般都道が現存している。なお、環境基準の区域区分は、 $\alpha 34$ がB類型であるほかは、すべてA類型であった。（乙19・157頁及び158頁）

工事完了後の道路交通騒音の予測事項については、計画路線の利用交通に起因する道路交通騒音の中央値とし、予測地域を $\alpha 5$ 、 $\alpha 2$ 、 $\alpha 3$ 、 $\alpha 12$ 、 $\alpha 17$ (1) (2)、 $\alpha 27$ 、下代継 (1) (2) (3) (4)、 $\alpha 6$ 、 $\alpha 33$ 、友田、 $\alpha 35$ 、 $\alpha 34$ 及び $\alpha 36$ (1) (2)とし、予測対象時点は、 $\alpha 5$ については昭和70年、その他については昭和75年とされた。各予測地域に影響を与える要因として、計画道路のほか、 $\alpha 2$ については中央道が、下代継 (3) (4)及び $\alpha 6$ については都市計画道路秋2.3.3が、 $\alpha 34$ 及び $\alpha 36$ (1) (2)については都市計画道路青2.3.13が考慮に入れられた。（乙19・171頁）

予測方法は、対象地域を一般部、トンネル坑口部、ジャンクション部及びインターチェンジ部の3種に区分し、日本音響学会の提案した式等を基本として所要の補正を加えたものとされた。（乙19・174頁ないし186頁）

交通条件は、大気汚染と同様とし、計画交通量は、次のとおりとされ

た。

- 八王子南インターチェンジから八王子ジャンクションまでの区間
1日当たり3万7000台
- 八王子ジャンクションから八王子北インターチェンジまでの区間
1日当たり4万3800台
- 八王子北インターチェンジから秋川インターチェンジまでの区間
1日当たり4万0700台
- 秋川インターチェンジから日の出インターチェンジまでの区間
1日当たり4万7600台
- 日の出インターチェンジから青梅インターチェンジまでの区間
1日当たり4万0700台

(2) 工事完了後の予測結果は、別紙「道路交通騒音の予測結果」(乙19・191頁)のとおりであり、参考として、計画路線と国道411号との交差部(友田地区)及び交通量の最も多い主要地方道である五日市街道との交差部(下代継地区)において、環境基準が最も厳しくなる時間帯(5時から6時まで)の合成騒音レベルを予測し、友田が50ホン、下代継が47ホンとされた。(乙19・191頁及び192頁)

予測結果に基づき、旧公害対策基本法に基づく旧環境基準を評価の指標として評価した結果は、各地点ともすべての時間の区分において評価の指標を下回るため、影響は少ないと考えることとされた。α2地区を例にとると、朝52ホン、昼間53ホン、夕50ホン、夜間49ホンとされ、「A地域のうち2車線を越える車線を有する道路に面する地域」における騒音に係る環境基準(朝55ホン以下、昼間60ホン以下、夕55ホン以下、夜間50ホン以下)をすべて下回ることとなる。(乙19・209頁)

(3) 原告らは、騒音に係る環境基準における「道路に面する地域」に関して、その概念自体があいまいであり、参加人らが主張するように「道路交通騒音の影響を受ける地域」がすべて「道路に面する地域」ということになれば、Aタイプの住居専用地域においてもほとんどが「道路に面する地域」に該当することになるとし、新環境基準が「幹線交通を担う道路に近接する空間」について、「二車線を越える車線を有する幹線交通を担う道路」では道路端から20メートルの距離として根拠として、「道路に面する地域」も、正に道路に接しているか、道路端からせいぜい20メートルの距離に限定すべきである旨主張する。そこで、「道路に面する地域」の意義について、以下検討する。

(4) 旧環境基準は、昭和43年に当時の厚生大臣の諮問を受けた生活環境審議会が、その公害部会内に騒音環境基準専門委員会を設置して検討を進め、昭和45年6月30日に出された「騒音に係る環境基準について(第2次報告)」に基づき、策定されたものである(丙41・241頁及び249頁)。

この報告によれば、道路に面する地域の指針値は、道路に面する地域の主たる騒音源が交通騒音であることにかんがみ、道路交通騒音の実情等を考慮したものとされ、「道路の公共性、当該地域の道路による受益性、道路交通騒音の実態など」を総合的に踏まえて検討された結果、一般地域の指針値に対して+5ないし10ホン(A)の補正が与えられることが適正であると判断されたことにより設定されたものである(丙41・249ないし254頁)。すなわち、「道路交通騒音の実態がとくに主要幹線道路などにおいて著しく悪化していること、一方、道路の公共性がきわめて高く、かつ道路周辺の地域住民が道路から利益を受けている場合が少なくない、といった条件を考慮して、道路に面する地域について道路に面しない裏側と同じレベルの厳しい基準を適用することは妥当でない」と判断されたものである。そして、「車線数によって基準値に差が設けられたのも、一般に車線数の多い道路ほど幹線道路としての性格が強い、すなわち公共性がより大で、このような道路に面する地域は道路交通騒音についてより受忍性が強いと考えられたからである」とされている(丙41・272頁)。

このような旧環境基準の制定経過にかんがみると、「道路に面する地域」の環境基準の指針値は、道路の公共性を中心として、当該地域の道路による受益性、道路交通騒音の実態などを総合的に踏まえたものと認められるのであって、道路からの受益性という観点を中心として設定されたものではないことは明らかである。そして、上記のとおり、基準の策定に際して道路の公共性が極めて重視されていることにかんがみると、具体的事例において「道路に面する地域」の適用範囲

を画する際に、道路からの距離を考慮することは適当でなく、むしろ、道路騒音の影響を受ける地域全体が「道路に面する地域」に当たるものとして、緩和された環境基準の適用を認めることが、旧環境基準の制定の趣旨に沿うものというべきである。

なお、旧環境基準に関する当時の環境庁の解説を見ると、「道路に面して中高層のビルが建ち並んでいるような場合と、田畑が広がっているような場合とでは道路交通騒音の影響を受ける範囲はおのずと異なってくる。そこで道路に面する地域は、一律に道路端から何メートルの地域であるといった形で定義するのではなく、道路より発する道路交通騒音の影響を受ける地域であると定義することとしている」としている（丙41・450頁）。さらに、新環境基準についても、当時の環境庁は、「道路交通騒音の影響が及ぶ範囲は、道路構造、沿道の立地状況等によって大きく異なるため、道路端からの距離によって一律に道路に面する地域の範囲を確定することは適当ではない。」（「騒音に係る環境基準の改正について」平成10年9月30日

環大企第257号、丙42・281頁）としており、これらは、いずれも「道路に面する地域」に緩和された環境基準を適用することとした経緯に照らし、妥当なものということができる。

さらに、新環境基準が「幹線交通を担う道路に近接する空間」について、「2車線を超える車線を有する幹線交通を担う道路」では道路端から20メートルの距離としている点は、その文言から、「幹線交通を担う道路に近接する空間」の基準値は、「道路に面する地域」のうちの幹線交通を担う道路に近接する空間についての特例として掲げられているものであり（丙第42号証276及び277頁）、「道路に面する地域」は「幹線交通を担う道路に近接する空間」よりも広い概念であることは明らかである。

加えて、原告らは、最高裁平成4年(オ)第1503号同7年7月7日第二小法廷判決（民集49巻7号1870頁）を引用して、「道路に面する地域」は、上記最高裁判決の考え方から見てもせいぜい道路端から20メートル以内であると主張する。しかし、同判決は、道路騒音等に係る受忍限度に関し、原審の基準の設定を是認したものであるが、原判決は、20メートル以内の住民らについて、単に騒音のみの影響だけではなく、浮遊粒子状物質（SPM）の影響やそれ以外の心理的被害等も併せ考慮して屋外等価騒音レベルが60デシベルを超える騒音に暴露された者について受忍限度を超える被害を受けたと判断しているのであって、道路端から20メートル以内に居住していれば、直ちに道路交通騒音について受忍限度を超える被害を受けて

いると判断しているものではない。したがって、同判決を根拠に「道路に面する地域」が道路端から20メートル以内であるとする原告らの主張は、判決の趣旨を正解しない失当なものであるというべきである。

以上によれば、旧環境基準の「道路に面する地域」の意義及びこれを踏まえて制定された新環境基準の「道路に面する地域」の意義は、道路からの距離にかかわらず、道路騒音の影響を受ける地域をいうものと解するのが相当である。

(5) また、原告らは、甲第92号証の予測結果から、夜間の予測値が、地点予測では最高値が59デシベルとなり、面的予測では55ないし60デシベルの地域が多くを占め、最高では62.5デシベルの地域も予測されることが明らかになっている旨主張する。

しかしながら、甲第92号証は、シミュレーションの計算範囲の設定について、「対象とする地域は非常に急峻である。そのため、騒音の伝播における地表面効果、評価高さなどについては地形を考慮する必要がある。ここでは2、500分の1の地図を参照し東西方向2、100メートル、南北方向1、300メートルの範囲の地形を考慮した。」（甲92・11頁）とするだけで、実際に使用した地形データや各予測地点の予測高さについて何ら具体的な記載がない。さらに、地点における評価及び面的評価のいずれにおいても、地形による騒音の反射や吸収の有無、そのほか地形が騒音の伝播に及ぼす影響について、どのような地形のどのような状態をどのように考慮したのかが全く明らかでない。

したがって、甲第92号証の予測結果に基づく原告らの主張は、科学的な根拠が乏しく、失当というほかない。

(6) また、甲第92号証は、「事業者アセス、事業者技術資料ともに高尾山登山道において調査は行われて」おらず、「現況調査、将来予測ともに、高尾山登山道で幹線道路近接地域なみに騒音レベルが高く、夜間には環境基準不適合とな

ることが分かった。」とする（甲92・2頁）。

登山者にとっても、交通騒音の有無は気になるところであり、静穏な環境が保たれることが望ましいことはいうまでもないところである。

しかしながら、常時人が起居し、かつ、起居せざるを得ない住居と、たまたま登山者が通過する登山道とで、その静穏さへの要請に質的差があることは明らかである。また、そもそも、住居の存在しない高尾山登山道については、制度上、環境影響評価を行うことは必要とされていないのであって、本件環境影響評価及び本件環境影響照査において、かかる地域まで騒音の予測地域としていないことは、やむを得ないところである。このことは、騒音に係る新・旧環境基準が、いずれも療養施設又は住居の有無などに着目して基準の適用範囲を定めていることや本件環境影響評価が依拠した建設省技術手法において、騒音の予測地域について「騒音の影響範囲内に住居等が存在する、あるいは立地する見込みがある地域」としていることからも是認し得るというべきである。

(7) 原告らは、睡眠妨害が出現するレベルがP101らの研究においてL5040デシベル(A)といわれていることなどを根拠として、①本件環境影響評価の予測結果である $\alpha 2$ の夜間の騒音レベルは、屋外でL50で49ホンとなっており睡眠妨害の被害が発生するレベルである、②本件環境影響照査における道路の背後地の被告らの騒音予測値は、屋外でLeq54デシベルであって、このことは屋内で44デシベルとなり、明らかに睡眠妨害が生じるレベルであるなどと主張する。

しかし、「道路に面する地域」に係る旧環境基準も現環境基準も、以下に述べるように、夜間における睡眠影響に関する知見を踏まえ、建物の防音性能や地域補正の考え方も取り入れて設定されているものであって、現状においては合理的な値といえることができる。

本件環境影響評価においては、 $\alpha 2$ 地域の夜間の環境基準として、旧環境基準の「A地域（主として住居の用に供される地域）のうち2車線を超える車線を有する道路に面する地域」の基準値（夜間）である50ホン(A)以下が適用されている。この値は、旧環境基準の「道路に面する地域」以外の地域（以下「一般地域」という。）の「B地域（相当数の住居と併せて商業、工業等の用に供される地域）」の環境基準値（夜間）と同じである。この値は、騒音レベルが40ホン(A)になると、就眠時間、覚醒時間、脳波あるいは血液所見などからみた睡眠深度への影響が出現するとされているが、騒音レベルの測定は屋外で行うものであり、建物による遮音効果は約10デシベルと見積もることができるから、屋外で50ホン(A)以下とすれば屋内では4

0ホン(A)以下となり、ほぼ睡眠妨害を免れ得る水準である（丙41・247及び248頁）。

また、本件環境影響照査においては、 $\alpha 2$ 地域の夜間の環境基準として、新環境基準の「A地域（専ら住居の用に供される地域）のうち2車線以上の車線を有する道路に面する地域」の基準値（夜間）である55デシベル以下が適用されている。新環境基準の指針値の設定に当たっても、旧環境基準と同様、「生活の中心である屋内において睡眠影響及び会話影響を適切に防止する上で維持されることが望ましい騒音影響に関する屋内騒音レベルの指針（「騒音影響に関する屋内指針」）を設定し、これが確保できることを基本とするとともに、不快感等に関する知見に照らした評価が必要である」とされ、道路に面する地域については、睡眠影響に関する科学的知見を踏まえた、「夜間〔睡眠影響〕40デシベル以下」という屋内指針値が示されている（丙42・438頁）。

これは、一般地域については、音の発生が不規則・不安定であるから、騒音による睡眠影響を生じさせないためには、屋内で35デシベル以下であることが望ましいとされているが、高密度道路交通騒音のように騒音レベルがほぼ連続的・安定的である場合には40デシベルが睡眠影響を防止するための上限であるとの知見があることや、連続的な騒音による睡眠への影響に関するその他の科学的知見を総合すると、道路に面する地域については、40デシベル以下であれば、ほぼ睡眠への影響を免れることができ、睡眠への影響を適切に防止できるものと考えられたからである（丙42・451頁）。

そして、「道路に面する地域」のうち「専ら住居の用に供される地域（C地域。新環境基準の「A地域のうち、2車線以上の車線を有する道路に面する地域」と同義）」については、地域補正に関する考え方、道路に面する地域の睡眠

影響に関する指針値及び建物の防音性能（通常の建物において窓を開けた場合の平均的な内外の騒音レベル差は10デシベル程度、窓を閉めた場合におおむね期待できる平均的な防音性能は25デシベル程度）を踏まえ、55デシベルであれば、ある程度窓を開けた状態においても、騒音影響に関する屋内指針を満たすことが可能であることなどから、C地域における環境基準の指針値を夜間55デシベル以下とすることが適当であるとされたからである（丙42・452、455及び456頁）。

このように、α2地域について、本件環境影響評価で適用した「A地域のうち二車線を超える車線を有する道路に面する地域」の旧環境基準値（夜間50ホン(A)以下）、本件環境影響照査において適用した「A地域のうち2車線以上の車線を有する道路に面する地域」の現環境基準値（夜間55デシベル）は、いずれも夜間の睡眠妨害に対する影響が考慮されているものであり、その根拠も明確にされているのである。

そして、このような検討を踏まえて定められた環境基準は、「人の健康を保護し、及び生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準」（公害対策基本法9条1項、環境基本法16条1項、なお、公害対策基本法は、環境基本法の施行にともなう関係法律の整備等に関する法律（平成5年法律第92号）1条により廃止されたが、同法2条により、公害対策基本法に基づき定められた環境基準は、環境基本法16条1項により定められた基準とみなされる。）とされているのであって、人間の環境の最低限度を示すものではなく、原告らが主張するような最大許容限度あるいは受忍限度といったものとも概念上異なるというべきである（丙41・240頁）。

本件環境影響評価におけるα2地域の夜間の騒音レベルは、L50で49ホン(A)と予測され、旧環境基準の「A地域のうち二車線を超える車線を有する道路に面する地域」の夜間の環境基準値である50ホン(A)を下回っていることから、原告らが主張するような深刻な睡眠妨害が生じるものではない。また、本件環境影響照査におけるα2地域の夜間の騒音レベルは、LAeqで54デシベルと予測され、現環境基準の「A地域のうち二車線以上の車線を有する道路に面する地域」の夜間の環境基準値である55デシベルを下回っているから、同じく、原告らが主張するような深刻な睡眠妨害が生ずるとまではいえない。

以上のように、旧環境基準及び現環境基準における「道路に面する地域」の環境基準の指針値の設定においては、睡眠妨害に対する影響が適切に考慮されており、その根拠は明らかである。そして、本件環境影響評価及び本件環境影響照査におけるα2地域における夜間の予測値については、「道路に面する地域」の夜間の環境基準を下回るものであり、原告らの主張するような深刻な睡眠妨害が生ずるものとまでいうことはできない。したがって、「道路に面する地域」の基準値について、その指定の根拠が明らかでなく、「道路に面する地域」の環境基準の適用範囲は限定して考えるべきであるとか、本件環境影響評価や本件環境影響照査における騒音予測レベルが深刻な睡眠妨害が生じるレベルであるなどとする原告らの主張は、採用することができない。

(8) 原告らは、本件環境影響評価が法定走行速度である時速80キロメートルを前提としていることについて、ほとんどの車両は時速80キロメートルを遵守していないなどとして、本件環境影響評価が不合理である旨主張する。

しかしながら、本件環境影響評価に用いた平均走行速度は、「予測に用いる平均走行速度は、原則として、道路交通施行令で定める最高速度（以下「法定速度」という。）とする。ただし、規制速度を予め設定できる場合には、その規制速度とする。」（乙41・88頁、丙48・57頁）とされていることに基づき、規制速度ないしその上限値と考えられる設計速度である時速80キロメートルを用いたものであって、その設定には、的確な根拠があることができる。

また、設計速度は、天候が良好でかつ交通密度が低く、車両の走行条件が構造的な条件のみに支配されている場合に、平均的な技量をもつ運転者が、安全にしかも快適性を失わずに走行できる速度である（乙42・「道路構造令の解説と運用 平成16年2月 社団法人日本道路協会」145頁）。したがって、設計速度である時速80キロメートルを大幅に上回る走行車両があるとしても、車両運転者が自己の判断と責任において車両走行の安全性及び快適性を犠牲にして行っているものであり、社会通念上、自動車の適切な走行速度と認めることができないものである。また、実際の道路上で、走行速度が制限速度を上回る自動車が往々にし

て見られるとしても、また、実際の道路上の走行では、それ以下の速度で走行する時期や状況もあるはずであるから、上記のように設計速度が設けられている根拠にも照らすと、将来の圏央道における平均走行速度自体が設定速度である80キロメートルを上回っているとは限らないというべきである。

そうすると、本件事業における環境への影響に関し、自動車の走行速度を時速80キロメートルと設定して検討したことに不合理な点はないというべきである。

(9) 原告らは、本件環境影響評価は、友田地区（国道411号）と下代継地区（五日市街道）について予測しただけで、他の地点にもある交差・併設する都市計画道路について複合予測・評価を実施していないと主張する。

しかしながら、前記認定事実のとおり、本件環境影響評価においては、本件事業区間のうち、特に合成騒音の影響を考慮する必要があると考えられる中央自動車道、都市計画道路秋2・3・3及び都市計画道路青2・3・13の影響を考慮した上で予測が行われ、また参考として、主要幹線道路である国道411号と本件道路との交差部及び交通量が最も多く、主要幹線道路を代表する主要地方道である五日市街道と本件道路との交差部における騒音の合成結果が検討されている（乙19・171、192及び1262頁）。

以上のとおり、本件環境影響評価においては、特に必要な場所において合成騒音の予測を十分に検討しており、適切に合成騒音についても配慮しているものであるから、原告らの主張は、失当といわざるを得ない。

(10) 原告らは、高尾山を多くの人々が自然を求めて訪れることや高尾山の自然環境、宗教施設、歴史環境が豊かであること、更には「サウンドスケープ」の観点も考慮に入れると、高尾山の静穏を害する騒音を規制することが特に重要であると、AA類型の地域の環境基準を守る視点で環境影響評価をすべきであると主張する。

確かに、高尾山の周辺地域が国定公園に指定され、多くの人々が自然を求めて高尾山を訪れていることにかんがみると、道路の設置等の事業の際に、高尾山周辺の静穏を確保するために十分な配慮がされるべきであり、それが望ましいことであるといえる。

しかしながら、前記認定事実のとおり、本件事業において、静穏な環境や高尾山の自然の保持について、配慮がされていないというわけではない上、以上のとおり、騒音に係る新・旧環境基準が、いずれも療養施設又は住居の有無などに着目して基準の適用範囲を定めていることや、本件環境影響評価が依拠した建設省技術手法において、騒音の予測地域について「騒音の影響範囲内に住居等が存在する、あるいは立地する見込みがある地域」としていることから明らかなように、環境基準は、人の生活環境に対する騒音の影響に着目して、環境への配慮を求めているものというべきである。原告らの見解は、傾聴すべきものではあるが、新・旧環境基準の趣旨にはそぐわないものといわざるを得ず、強制力につながる法的議論としては、現時点では、採用することはできない。

(11) 以上の諸点を総合すると、道路交通騒音に関する本件環境影響評価の予測及び評価は合理的なものであって、それによれば、工事完了後の道路交通騒音は、かなりのレベルに達することが予想され、 $\alpha 37$ 地区にあっても、住民の生活環境をある程度悪化させるものではあるが、すべての予測地域で環境基準を下回っていることが認められる。したがって、道路交通騒音の観点からは、本件事業が環境に与える影響は好ましくないものではあるものの、過大なものとまではいえないというべきである。

(三) 振動について

(1) 道路交通振動の要請限度を評価の指標とした評価

起業者らは、本件事業認定申請に際し、建設省技術手法（平成12年10月）に基づき振動について予測計算を行い、振動規制法16条1項に基づく要請限度を評価の指標として、これを評価した。

その結果、第1種区域及び第2種区域のいずれの区域の予測地域においても、前記の要請限度（第1種区域は昼間65デシベル・夜間60デシベル、第2種区域は昼間70デシベル・夜間65デシベル）に対して最も厳しい夜間の時間帯（1時間）の予測値は、要請限度を10デシベルから25デシベル下回るというものであり、要請限度を満足するものであった（乙3の2・217の5頁及び21

7の6頁)。

(2) 特定工場等に係る振動の規制基準を評価の指標とした評価

また、起業者らは、東京都環境影響評価技術指針が平成11年7月23日に改定され(平成11年7月23日東京都告示893号)、道路交通振動の評価の指標が「特定工場等に係る振動の規制基準」に定める基準」と同技術指針に明記されたことから(乙24中、東京都環境影響評価技術指針(付解説)47頁)、振動規制法4条1項の規定に基づき東京都知事が定めた規制基準を評価の指標として、前記(1)の予測結果が規制基準を満足するか否かについても、照査を行った。

その結果は、第1種区域及び第2種区域のいずれの区域の予測地域においても、前記の規制基準(第1種区域は昼間60デシベル・夜間55デシベル、第2種区域は昼間65デシベル・夜間60デシベル)に対して最も厳しい夜間の時間帯(1時間)の予測値は、規制基準を5デシベルから20デシベル下回るというものであり、規制基準も満足するものであった(乙3の3・19の11頁及び19の12頁)。

(四) 低周波空気振動について

(1) 低周波空気振動については、本件環境影響評価では、一般環境中の低周波空気振動及び都内に敷設された自動車専用道路(高架道路)から発生する低周波空気振動の調査事例と本件事業の内容とを対比することにより定性的に予測する手法が用いられている(乙19・237頁ないし239頁、20・90頁)。

本件事業認定申請に際し、同様の予測手法により起業者らが行った予測の結果は、計画交通量が数パーセント増加したとしても、本件道路及び八王子ジャンクションを走行する自動車から発生する低周波空気振動の音圧レベルの中央値(L50)は、既存資料(前記低周波空気振動の調査事例等)との対比から、一般環境中に多様に存在している音圧レベルの範囲内にあると考えられるというものであり、沿道住民の日常生活に支障のない程度のものであると評価された(乙3の2・213頁)。

(2) また、起業者らは、建設省技術手法(平成12年10月)に示された低周波音圧レベルの予測手法のうち、既存調査結果により導かれた予測式による方法により、8箇所(乙3の3・20頁ないし22の2頁)の予測地域について、大型車交通量が最大となる時間帯(午前11時から午前12時)の低周波音圧レベル(L50、LG5)の予測計算を行った。

その結果は、低周波音圧レベル(L50)は、72デシベルから81デシベル、低周波音圧レベル(LG5)は、80デシベルから87デシベルであり、L50、LG5の予測値のいずれも、評価の指標を下回るというものであった(乙3の3・20頁ないし22の2頁)。

なお、評価の手法については、建設省技術手法(平成12年10月)では、「国又は関係する地方公共団体による環境保全の観点からの施策によって、選定項目に関して基準又は目標が示されている場合には、当該基準又は目標と予測の結果との間に整合が図られているかどうかを評価する。」と規定されているが、低周波音については、国又は関係する地方公共団体が実施する環境保全に関する施策による基準又は目標は示されていない。このため、起業者らは、建設省技術手法(平成12年10月)が参考となる指標として示した低周波音圧レベルの値(1~80ヘルツの50パーセント時間率音圧レベルL50で90デシベル、1~20ヘルツのG特性5パーセント時間率音圧レベルLG5で100デシベル)を評価の指標として、予測値との比較を行った。

(五) 地下水に与える影響について

(1) 原告らは、城跡トンネル工事が、八王子城跡一帯の地下水脈を破壊し、それにより史跡の破壊の危険性があり、現実に様々な影響が出てきているとして、①α38の井戸の水位低下、②α39地区の井戸涸れ、③ボーリング観測孔2の水位低下、④α16トンネル工事によるα40沢の水涸れという4つの事例を挙げ、参加人らは、城跡トンネルの工事を行うに際して、地下水への配慮を全く欠いており、十分な事前の調査もせず、ずさんな工事方法で貴重な地下水脈を破壊し、史跡を破壊しているなどと主張する。

(2) 本件環境影響調査について

本件環境影響調査においては、事業の実施に伴い、掘削工事及び構造物の設置等が地形・地質あるいは不圧地下水に影響を及ぼすことが考えられたた

め、地形・地質の状況及び不圧地下水の状況について調査が行われた（乙19・392頁）

その結果、計画路線沿道においては、直接露頭で確認される大規模な破砕帯を伴う断層は存在せず、小仏層群分布域においては、幅1～2メートル以下の比較的小規模な断層は存在するが、確認されたところでは粘土化帯は薄く、幅数センチメートル程度であるとされた。また、地表地質踏査及びボーリング調査結果からも、計画路線を横断する大規模な破砕帯を伴う断層は確認されておらず、仮に存在したとしても幅1メートル程度であると考えられるとされている（乙19・397及び398頁）。

さらに、高尾山地域で実施したボーリング調査及び水文調査の結果から、表層土層の厚さは尾根部で8～14メートル、谷斜面で2～6メートル、谷底部で2メートル以内の厚さであり、調査時点においては、土壌は十分に湿潤状態であった。表層土層は、浸透能が高く、全体として水分貯留容量が大きいことに加えて、土壌水分の観測結果等から見て、植物が利用できる水分量を十分保有しているとされている（乙19・400頁）。

そして、不圧地下水に対する予測結果は、小仏層群を掘削するトンネルである高尾山トンネル及び八王子城跡トンネルの地域では、地下水の坑内湧出に伴う地下水位の低下についての影響は、①工事の施工中においては、大きな断層の存在する可能性は低く、新鮮な岩盤部は透水性が低いこと、谷川の水の大半は岩盤地下水とは別の中間層地下水により涵養されていると考えられること、及び岩盤地下水と中間層地下水との連続性は低いと考えられることから、影響は少ないと予測され、②α41滝、α42滝等の一部土被りの薄い箇所については、工事に先立ち詳細な調査を行い、施工法等の検討を行うとともに、施工中にも施工中調査を実施し、最適施工法等へ反映させるため、影響は少ないと予想される、③工事の完了後は、トンネル覆工内の湧水を防止する等の特別な止水対策を講じるため、不圧地下水及び表流水への影響は軽微なものにすることができると考えられるとされている（乙19・408頁）。

(3) 八王子城跡トンネルがα38の井戸に与える影響について

参加人らは、八王子城跡トンネルが通過する地域の地質の把握等を目的として、平成3年度から平成8年度までの間に、4回にわたりボーリング調査を実施した。また、α38を主としてその他の表流水にかかわる水理機構を把握するため、降水量、地下水位、河川流量、水質、土壌水分等の水文調査を平成6年度（一部は平成2年度）から継続して実施した。そして、これらの調査の結果、①八王子城跡地域の地質は、中生代白亜紀の小仏層群を基盤としており、砂岩、頁岩、砂岩・頁岩の互層からなる岩盤で構成されており、八王子城跡トンネルが計画されている深度ではおおむね堅固な地質ということができると、②降水量は夏期に多く、冬期には少なく、また、降雨に対して河川流量は明瞭な応答を示していること、③八王子城跡トンネルが計画される岩盤深部の地下水位と地山浅部の地下水位とは約50メートル以上差があること、また、地山浅部の地下水位が降雨の影響を敏感に反応するのに対し、岩盤深部の地下水位は変化が緩慢で地山浅部のようには降雨の影響を受けていないことから、両者の地下水は直接連続していないと判断されること、④土壌中の水分は深度が深くなるにつれ安定しており、4メートル以深では降雨の少ない時期でもほぼ飽和に近い状態となっていることが判明したことが認められる。（丙22・2頁）

そして、土壌水分観測及び地下水位観測の結果から、α38よりも高い標高の山体の表層部には、透水性の高い強風化砂岩層及び盛土が、その下位には比較的低透水性の低い弱風化層が分布していることが確認されており、両者の境界面は、山頂からα38方向に向かって傾斜していると考えられる。このため、α38よりも高い標高の地表に降った雨は、表層部の腐葉土等に蓄えられた後、山頂付近では鉛直下方に浸透し、浅部の強風化砂岩層と弱風化砂岩層との境界面上に不圧水面を持った中間層地下水を形成する。α38の水は、弱風化砂岩層の上面に沿って流下するこの中間層地下水によって賄われており、下方の岩盤内の地下水からの涵養は受けていない可能性が高いと認められる。（丙22・3頁、23・8頁）。

また、八王子城跡トンネルは、α38の井戸の約140メートル西方、約180メートル下方に位置していることが認められ（丙22・4頁）、両者の位置はさほど近いとはいえない。

これらの諸点にかんがみると、α38に直接水を供給している地下水

は、岩盤深部に向かってほとんど流れておらず、岩盤深部の水とは切り離されていると推認することができる。そうすると、城跡トンネルの施工がα38の水に影響を及ぼす可能性は低いものと認めることができる。

(4) ボーリング調査によるα38の井戸の水位低下について

原告らは、平成6年に建設省相武国道工事事務所（当時）が行ったボーリング調査の結果、α38の井戸は、平成10年を除いて、毎年春先になると井戸の水が枯渇するようになった、このような現象は50年間に1度もなく、ボーリング調査後の水量は調査前の約3分の2に減少しているなどとして、井戸水の枯渇は、ボーリング調査によって掘削孔が地下水脈に損傷を与えたことが原因であると主張し、原告P86本人もそれに沿う供述をする。

しかしながら、α38の井戸がそれまでの50年間に1度も枯渇したことがないことを認めるに足りる的確な証拠はない。かえって、参加人らが行った平成3年以降のα38の井戸の水位の調査結果（丙24）によると、調査の開始から平成14年11月までの間に、冬季の水枯れが5回観測されているが、いずれも春先には水位は回復していることが認められる。この調査結果と八王子市における降水量の状況（丙25）を照らし合わせて考えると、α38の井戸の水位は、年間を通して主に降雨に影響されて変動していること、水枯れが発生した平成7年、平成8年、平成9年、平成11年及び平成12年は、いずれも八王子市周辺における渇水期の降水量は例年に比べて少なかったことが認められ、冬季の水枯れは、渇水期の降雨量が少なかったことが原因である可能性が相当にあるということが出来る。

以上の事実を総合すると、α38の井戸枯れの原因は、十分に特定することはできず、上記ボーリング調査とα38の井戸枯れとの間には、因果関係の存在を認めることはできないというべきである。

(5) 観測孔2の水位低下について

既に認定したところによれば、①参加人らは、城跡トンネルの施工に当たっては、トンネルが通過する地域の地質の把握等を目的とするボーリング調査、水理機構を把握するための降水量、地下水位、河川流量、水質、土壤水分等の水文調査を継続して実施し、②そして、その結果を踏まえて学識経験者等で構成された環境保全対策検討委員会において工事着手前に施工検討を実施し、止水構造の採用等の対策を計画し、③また、施工に際しては、城跡トンネル工事が周辺の地下水に与える影響を観測するために、岩盤深部及び地山浅部に合計7箇所の観測孔を設置し、地下水位のモニタリングや掘削前面の地山の状況確認等を行いながら、提案された施工方法により工事を実施してきたというのである。

参加人らは、このようにして八王子城跡トンネルの工事を行っていたが、平成14年1月22日から同年2月1日にかけて、観測孔2の水位が約12メートル低下する現象が発生した。水位の低下が見られた同年1月22日、直ちにトンネルの掘削を一時休止し、トンネルの湧水を抑えるための応急止水注入を同月30日から実施するとともに、城跡トンネル工事に伴う止水対策等を検討するため、平成13年10月に設置した学識経験者等から構成されるトンネル技術検討委員会を平成14年2月1日以降、平成14年9月までに合計4回にわたり開催し、水文データや施工データを踏まえて、逐次、施工方法の検討を行った。その結果、①更なる慎重を期すため、当初設計位置より手前から止水構造を適用すること、②止水注入工の実施と掘削

時における観測孔水位の常時観測・管理、前方地山の状況確認を行うことなどの対策が取りまとめられた。そして、同年9月3日に止水注入が完了し、その後のチェックボーリングによる調査結果から、透水係数が改善し、トンネル湧水もないほどの改良が得られたため、上記検討結果を踏まえ、引き続き周辺の自然環境等に十分配慮しながら、トンネル掘削を進めていくこととし、平成14年10月28日、トンネルの掘削が再開された（丙23により認められる。）。

その後も、参加人らは、引き続き具体的な施工方法の検討を進め、平成15年11月には「先進導坑（シールド掘削）+NATM（機械掘削）工法」を採用し、平成16年8月24日までに、上下線とも先進導坑（シールド）が貫通している（丙67、68により認められる。）。トンネル掘削再開後のα38の水位、α43の滝の流量については、先進導坑（シールド）貫通後の現時点においても降雨による影響以外に特段の変化は生じていないばかりか、観測孔2の水位は、平成16年11月時点まで約10か月間上昇傾向を続け、TP+345メートルを超えるところまで水位が上昇し、これは平成14年1月の上記水位低下前とは約一

3メートルの差まで回復したことが確認されている（乙46ないし48により認められる。）。

以上の事実によれば、参加人らは、城跡トンネルの工事施工方法について、十分に慎重な検討を踏まえ、水文環境の保全に配慮しており、観測孔2の水位低下現象が発生した際には、直ちに工事を休止して、所要の対策を講じた上で工事を再開しており、このような措置が効を奏していることが認められる。

(6) トンネル技術検討委員会における検討結果について

平成16年5月26日及び同年8月9日に開催された「平成16年度第1回トンネル技術検討委員会」では、城跡トンネル施工実績について、①α38の水位は、観測孔2の水位との相関関係は認められないため、これまでのトンネル技術検討委員会の見解どおり、α38の涵養源は浅部の地下水と降雨と考えられること、②α43の滝の流量は、観測孔2の水位変化とは関連しておらず、これまでのトンネル技術検討委員会の見解どおり、α43の滝の水の大部分は表層土砂、浅部に蓄えられた雨水が湧き出したものと考えられること、③先進導坑に用いたシールド工法は、α38の水位にもα43の滝の流量にも影響を与えておらず、土壤水分にも影響を与えていないので、水環境の保全に適切な工法であると考えられること、④既に実施してい

る地山止水注入の効果を確認した結果、トンネル湧水もほとんどないほどの改良効果が得られており、今後もトンネル湧水をほぼゼロとすることが可能であると考えられることなど

の意見が得られた（乙49により認められる。）。

このように、城跡トンネルの施工においては、トンネル技術検討委員会における意見を踏まえて、対策が講じられており、今後のトンネル工事が水文環境に対して原告らが主張するような影響を及ぼすおそれは、低いものと認めるのが相当である。

(7) α39地区の井戸枯れの経緯

α39地区の井戸枯れの経緯は、おおむね以下のようなものであると認めることができる。

参加人らは、平成13年9月、α44橋上り線橋脚（P3及びP4）の基礎の掘削工事を開始したが、掘削箇所地下水の湧出を認めたため、P4橋脚については同月25日から54日間、P3橋脚については同年10月4日から82日間連続して揚水を実施した（丙26、27）。これに時期をほぼ同じくして、α39地区の住民から井戸枯れが発生したとの申し出があり、相武国道工事事務所（当時）は、同年11月から周辺住民に対しての聞き取り調査、平成14年1月から当該地域全域の井戸調査をそれぞれ実施した。これらの調査において、α39地区の292件（うち井戸を所有するのは146件）のうち、42件について井戸枯れが発生していることが確認された（甲46、47、丙26、28、29）。

その後、P4橋脚については平成13年11月22日、P3橋脚については同年12月25日にそれぞれ掘削箇所を埋め戻したところ、平成14年2月19日までには、これらすべての井戸水の水位の回復が確認された（甲46、丙26、29）。

しかし、平成14年3月ころになり、これらの地域で井戸枯れが再び発生し、同月13日及び14日に、原告らによって周辺住民に対する聞き取り調査が行われた。調査対象となった16件のうち6件で、井戸枯れが再び発生したことが確認された。井戸枯れが発生した場所は、α39地区のうち滝ノ沢川の周辺に多く、α44橋脚付近では、ほとんど発生が見られなかった（甲47、丙64、原告P75本人調書5頁）。

さらに、平成16年1月から4月にかけて、滝ノ沢川左岸の源流域に近い場所にあるP87氏宅において、再び井戸枯れが発生した（甲181、丙64、原告P75本人調書5及び21頁）。

(8) α39地区の井戸枯れの原因

α39地区の井戸水の供給源には、α44沿いの地下水と滝ノ沢川沿いの地下水との2つの水系があると考えられる。このうち、α44沿いのα39地区の地下水は、α44上流からの伏流水が供給源となっているため、α44橋脚工事において、この伏流水を汲み上げたことにより、下流部のα39地区において、地下水位が低下したものと推認することができる（丙27、弁論の全趣旨）。

他方、滝ノ沢川沿いのα39地区の井戸枯れの原因について、原告らは、城跡トンネルが滝ノ沢川の下を横断しており、城跡トンネルの止水工の際に注入したセメントミルクにより固化した周辺岩盤とが巨大な遮水壁となり、それまで

順調に流れていた谷沿いの伏流水を完全に遮断したため、伏流水が下流側に流れなくなったことにより、 $\alpha 39$ 地区に井戸枯れを引き起こした旨主張する。これに対し、参加人らは、滝ノ沢川沿いの $\alpha 39$ 地区の地下水は、山間部からの流水が伏流水となって $\alpha 39$ 地区に流入しており、滝ノ沢川沿いの地下水の水位は、 $\alpha 44$ 沿いの地下水の水位と連続しているため、 $\alpha 44$ 沿いの地下水の水位の影響を受けやすいと考えられ、 $\alpha 44$ 橋橋脚工事において $\alpha 44$ 沿いの地下水位が低下したことに伴って、滝ノ沢川沿

いの地下水位も低下したものである旨主張する。

そこで、この点について検討すると、①前記のとおり、滝ノ沢川沿いの $\alpha 39$ 地区の井戸枯れの最初の発生と $\alpha 44$ 橋橋脚工事による掘削は、その時期が一致しており、工事の終了とともに水位の回復が認められていること、②平成9年4月から平成14年3月までの期間における滝ノ沢川の上流部と下流部との流量の相関関係は、城跡トンネル工事の前後で同様の傾向を示しており（丙30）、また、地下水位の変化は、トンネル工事の前後を問わず、日降水量の変化とほぼ一致していること（丙31、63）、③P87氏宅の井戸から約200メートル上流にある観測井戸Cの水位の変化も、トンネル工事の前後を問わず、日降水量の変化とほぼ一致しており、降雨が長く途絶えると井戸が枯れる状態となっていること（丙65）、④城跡トンネル工事の終了後も、滝ノ沢川の上流側において新たな湧水等の発生は見られず、また、表流水についてはこれまでどおり流れていること（原告P75本人調書18及び34頁）をいずれも認めることができる。

これらの事実を総合すると、滝ノ沢川沿いの $\alpha 39$ 地区の最初の井戸枯れは、 $\alpha 44$ 橋橋脚工事において $\alpha 44$ 沿いの地下水位が低下したことに伴って、滝ノ沢川沿いの地下水位が低下したことが原因であり、また、2回目以降の井戸枯れは、降雨が長く途絶えたことが原因であると考えるのが合理的であって、城跡トンネルの工事によってこれらの井戸枯れが発生した可能性は低いというべきである。

(9) $\alpha 40$ 沢の水枯れについて

原告らは、これまでどんなに降雨の少ない時期にも水枯れを起こしたことがない $\alpha 40$ 沢に水枯れが生じているとして、その水枯れの原因は、この沢が $\alpha 16$ トンネルの真上を交差していること以外に考えられないことから、今回の水枯れがトンネル工事の影響である旨主張する。

$\alpha 40$ 沢の現在の流水状況は、 $\alpha 16$ トンネルの直上部に当たる沢の上流部においては、通常は表流水はなく、降雨時のみ流水が認められ、トンネル直上部から100メートル以上下流の沢においては、通常表流水が認められるといったものである（甲54、55、弁論の全趣旨）。このように、現在の $\alpha 40$ 沢は、降雨時を除けば水枯れの状態にあるが、過去に水枯れを起こしたことが全くないと原告らの主張については、天合峰を守る会ほかの団体が作成した報告書（甲55・2頁）にこれに沿う趣旨の記載があるのみで、他に客観的な証拠は存在しない。

また、 $\alpha 16$ トンネルは、平成12年10月から掘削を開始し、 $\alpha 40$ 沢の直下の掘削は、平成13年7月から同年10月にかけて行われ、平成16年3月31日に工事が完成しているが、トンネルの掘削工事が $\alpha 40$ 沢直下部を通過した平成13年7月から同年10月にかけての湧水量は、最大で0.355立方メートル/日/メートルである。この値は、通常トンネルの湧水量（トンネルの恒常的な湧水量は、トンネルの深さや透水性によって変わるが、通常地山の場合は、0～2.16立方メートル/日/メートル）と比較しても、少ない湧水量であったことが認められる（甲49・5頁、甲56・資料3）。

さらに、参加人らは、 $\alpha 16$ トンネル工事が地下水に与える影響を把握するため、トンネル坑口部周辺の井戸5箇所について水位観測を実施しているが、 $\alpha 40$ 沢の直下掘削時の平成13年7月から同年10月にかけて及び工事完了後の平成16年11月時点においても、顕著な水位低下は認められていない（乙50、丙36）。

加えて、原告P75本人は、 $\alpha 16$ トンネルの掘進に伴って、その直上を流れる $\alpha 40$ 沢においても顕著な水枯れが発生した旨供述するが（原告P75本人調書24及び25頁、甲181・4頁）、 $\alpha 16$ トンネル掘削前の $\alpha 40$ 沢の流水状況を自ら確認しているわけではないのであるから、 $\alpha 16$ トンネルにより $\alpha 40$ 沢の水枯れが生じたとする上記供述をたやすく採用することはできない。

結局のところ、 $\alpha 40$ 沢の水枯れが $\alpha 16$ トンネル工事の影響である旨の原告らの主張は、これを認めるに足る科学的な根拠が十分でないというべきである。

(10) まとめ

以上のとおり、① $\alpha 38$ の井戸の水位低下及び② $\alpha 39$ 地区の井戸枯れについては、いずれも城跡トンネル工事により生じたものと認めるに足る証拠はなく、④ $\alpha 16$ トンネル工事による $\alpha 40$ 沢の水枯れについても、同様にこれを認めるに足る根拠がないというべきである。

これと異なり、③ボーリング観測孔 2 の水位低下については、城跡トンネル工事によって生じたものであるが、専門家の意見を踏まえて、十分な対策を講じており、現在の水位の回復状況をみても、今後のトンネル工事が水文環境に対して原告らが危惧するような影響を及ぼすおそれは低いと考えられる。

したがって、城跡トンネル工事が八王子城跡一帯の地下水等に深刻な影響を及ぼすとの原告らの主張は、採用することができない。

なお、高尾山の植生に対する影響についても、前記の本件環境影響調査の結果を考慮すれば、高尾山トンネルの掘削に際して相当の配慮を行えば、影響は少ないと考えるのが相当である。

(六) 八王子城跡に与える影響について

(1) 文化庁長官等からの同意を受けていること

起業者らは、本件事業認定申請を行うに当たり、本件起業地に存する埋蔵文化財について、東京都教育委員会教育長に対して土地収用法 18 条 2 項 5 号に基づく意見照会をしているが、同教育長は、これらの埋蔵文化財包蔵地を本件起業地に含めることについて異議を述べていない（乙 1・添付資料第 3 号により認められる。）。

また、起業者国は、文化財保護法 69 条 1 項に基づく国指定の史跡である八王子城跡の地下に建設する八王子城跡トンネル等の施工に当たり、あらかじめ、同法 91 条 2 項に基づき、文化庁長官に対し、八王子城跡の現状変更等の同意を求めているが、文化庁長官は、これについて、一定の条件を付した上で同意している（乙 19・413 頁及び 414 頁、22 の 1 ないし 4 により認められる。）。

(2) 石垣等の崩壊について

原告らは、城跡トンネル工事により、八王子城跡の石垣の崩落、水路状敷石遺構の埋没など八王子城跡全体の史跡が崩落する危険な状況が進んでいる旨主張し、原告 P 86 本人も、これに沿う供述をする（原告 P 86 本人調書 6 頁）。

しかし、原告 P 86 本人は、八王子城跡の上記の変化が城跡トンネル工事の影響である根拠について、「僕らが目撃した事実だけですよね。それで、僕の素人判断ですから間違えているかもしれませんけれども」などと供述しているほか（原告 P 86 本人調書 18 頁）、台風の際に崩落が生じている旨供述しているのであって（同 18、23 頁等）、その供述から八王子城跡の変化とトンネル工事との間に相当な因果関係を認めることは、困難であるといわざるを得ない。

さらに、参加人らが行った、学識経験者等から構成される「平成 15 年度第 1 回トンネル技術検討委員会」では、「八王子城跡周辺は、一般的には降雨等による斜面崩壊を引き起こしやすい崖錘箇所が数多く点在している」、「崩落はトンネル工事とは関係なく、降雨を原因としたものと考えられる。」との見解が示されている（丙 57 により認められる。）。

これらの事実を総合すると、原告らが主張するような石垣の崩落、水路状敷石遺構の埋没等の原因を特定することは困難であり、これらと城跡トンネル工事との間の因果関係は、これを認めるに足る的確な証拠がないといわざるを得ない。

(3) $\alpha 45$ の滝等に付着した「白い粉」について

原告らは、 $\alpha 45$ の滝や $\alpha 43$ の滝の岩に付着していた「白い粉」が平成 15 年 11 月 26 日から導入された新しい工法（先進導坑法）によるものである旨主張し、原告 P 86 本人もこれに沿う供述をする（原告 P 86 本人調書 8 ないし 9 頁）。

また、甲 180 の 1 及び 2 においては、「トンネル工事の際に採取したセメントミルク様試料」と「白い粉」の金属類濃度分析結果を比較し、それらがほぼ一致することをもって、両者が同一物質に起源があると類推することができる。とされている。

しかし、参加人らは、八王子城跡周辺の白色付着物については、北浅

川や南浅川を始め、多摩川など八王子城跡から遠く離れた箇所においても、広く分布している状況を確認し、現地から付着物を採取のうえ、顕微鏡観察等により「珪藻類等の付着性の微生物」であることを確認し（丙58）、さらに、平成16年4月2日に学識経験者による顕微鏡観察等を再度行った結果、岩石に付着していた白色物は珪藻類の一種であることを再度確認していることが認められる。加えて、白色付着物の成分分析（X線回折分析）を行った結果、白色付着物からは珪藻の殻の主成分である珪酸を検出していることが認められる（乙45）。

また、甲180の1及び2においては、「セメントミルク様試料」の由来が不明である上、「セメントミルク様試料」と「白い粉」にそれぞれ特徴的に含まれている金属類の含有量についても相当な違いがあり、その分析結果をたやすく採用することはできない。

以上によれば、原告らの上記主張は、これを認めるに足りる証拠がないというべきである。

(4) まとめ

以上のとおり、本件事業が八王子城跡等に悪影響を与えるなどとする原告らの主張は、これを認めるに足りる的確な証拠がなく、採用することができない。

(七) オオタカへの影響について

(1) オオタカについては、以下の事実を認めることができる。

ア オオタカは、肉食の猛禽類で、主として生きた野鳥を餌として里山で生息する留鳥である。繁殖期は春から夏にかけて1年に1回で、一腹卵数は1～4卵で、普通2～3卵が多い（甲31・36頁）。巣立ち雛数は1～4羽で、普通2～3羽が多い（甲31・37頁）。造巣から産卵・抱卵期の親鳥は大変神経質で、刺激を与えると繁殖を中断する危険性が高い（甲31・72頁）。

オオタカの日本国内における生息数は明らかではないが、平成元年ころの調査では、栃木県内で100羽が生息していることが確認され、同県内には少なくとも200から300羽が生息していると考えられている。したがって、全国では、数千羽が生息するものと推測されている（甲31・39頁）。

イ 平成5年6月、天合峰でオオタカの営巣が確認され、以後、11年間、住宅・都市整備公団によるモニタリング調査が毎年開催されてきた。その調査によると、天合峰のオオタカは、200メートル間隔でおよそ正三角形の位置にある営巣木3本を交代に使用して、11年間、連続して営巣し、繁殖に成功しており、毎年3羽が巣立ちできることから、相応の豊かな自然環境が残る、安定した営巣地であることが確認された。（甲32、174、原告P88本人）

ウ 参加人らは、平成8年4月に原告らからの圏央道八王子城跡トンネル北側抗口付近にオオタカが営巣している旨の報告を受けて、同年11月5日、オオタカの行動圏、個体数、営巣状況等の生息状況の調査等を行うことを目的として、学識経験者や猛禽類の専門家からなる「オオタカ検討会」を設置した。そして、現地での観察等の結果を踏まえ、人とオオタカが共存することができる環境づくりのための全般的方策をとりまとめた「オオタカとの共生をめざして一圏央道オオタカ検討会のとりまとめ」(丙37)を平成10年1月に発表した後、同年10月、3年に及ぶ継続調査の結果を踏まえ、実際の工事内容を反映した具体的なオオタカと道路の共生を目指す方策を取りまとめた「オオタカとの共生をめざして・その2」(丙38)を発表した。

エ 参加人らは、これらの方策に基づき、①時期に応じた使用建設機器の制限、②工事現場におけるモニタリングの実施、③視覚対策としてのトンネル坑口部におけるドームの設置、④全工事、全工種について低騒音型・低振動型建設機械の使用等の方策を実施しながら工事を進めるとともに、生息調査についても継続的に実施している（丙37・4及び5頁、38・5頁）。

オ 「オオタカとの共生をめざして・その2」において、「オオタカ検討会」は、3年に及ぶ継続調査を実施し、オオタカの生息状況の把握には、定点調査・踏査・営巣環境調査を実施し、この調査結果を踏まえ、「当該工事区域には、「猛禽類保護の進め方（環境庁、1996）」でいう、いわゆる「営巣中心域」にあたる林相がないこと、また餌の解体や幼鳥の巣外育雛は、カラス等の外敵に襲われやすいので、林内等の遮蔽された場所で行われているため、開放された場所では事例が観察されなかったことから、この工事区域は営巣中心域に含まれていないと判断し、あえて営巣中心域を設定するために、オオタカに必要以上の刺激を与える

調査を行うことなく、高利用域のみ設定して、オオタカと道路の共生を目指す方策を採るべきとの意見を
得たものである。なお、営巣木周辺地域についてはトンネル構造で通過しており、営巣環境の改変が生じないと判断されるため、影響は軽微であると判断される。」
(丙38・4頁)としている。

カ 平成10年4月から8月の繁殖期は、 α 44橋の建設工事が中止された。その年のオオタカのふ化の数は4羽、巣立ちの数は3羽であった。

同年9月(繁殖期後)から、圏央道 α 44橋の工事が再開されたが、その後のオオタカのふ化の数、巣立ちの数は、平成11年、平成12年はそれぞれ2羽、平成13年はふ化の数が2羽、巣立ちの数は1羽と、漸減し(甲174・10頁の表、丙39・2(1)表1)、平成14年以降、同地域での営巣は見られなくなった。

なお、参加人らの平成14年10月18日付記者発表資料(丙39)では、前年の営巣木に営巣していない事実を認めながら、「8月には巣立ち間もない幼鳥1羽を確認した。」と、木と鳥のスケッチが添付されて発表されている。

(2) 以上のとおり、圏央道八王子城跡トンネル北側抗口付近には、かつてオオタカが営巣し、毎年複数の巣立ちが認められていたが、 α 44橋建設工事が本格化した平成11年以後、巣立ちが漸減し、平成14年には前年の営巣木に営巣することなく、以降、同地域での営巣は見られなくなったことが認められる。

この原因について検討してみると、前記のとおり、造巣から産卵・抱卵期のオオタカの親鳥は大変神経質で、刺激を与えると繁殖を中断する危険性が高いとされていることに照らすと、本件圏央道の工事、殊に α 44橋建設工事がオオタカの営巣に影響を与えた可能性が高いと考えられる。

(3) 本件環境影響評価においては、前記のとおり、陸上動物について、現況調査及び予測が行われている。調査地域は、おおむね計画路線の片側500メートル、幅1キロメートルの範囲とされ、鳥類については、 α 44、秋川、多摩川の河川敷においても調査が行われた(乙19・315頁)。

現地調査の結果では、 α 46地域において、上空を通過するオオタカの姿が確認されたとしている(乙19・332頁及び334頁)。そして、同地域における鳥類への影響の程度については、改変区域内にその生息地域を限定する固有種は確認されておらず、法面には施工直後速やかに樹林を創造することを基本とするため、影響は少ないとされている(乙19・371頁)。

(4) 以上によれば、本件圏央道の工事、殊に α 44橋建設工事がオオタカの営巣に悪影響を与えた可能性が高いと考えられ、このこと自体は、極めて残念なことである。しかしながら、前記のとおり、圏央道の工事においては、鳥類についても事前の調査が行われ、特にオオタカについては、その生育に大きな影響を与えないよう相当に慎重かつ大がかりな配慮がされており、その繁殖期には α 44橋の建設工事が中止されたこともあること、オオタカは、本件圏央道の予定地周辺にその生息地域が限定される固有種ではないことも考慮に入れると、本件圏央道の工事がオオタカの種全体に与える影響は、大きなものではないというべきである。そうすると、原告らのうちオオタカの保護観察にかかわってきたものたちの苦衷は理解し得るところではある

が、前述したオオタカの営巣が見られなくなったことをもって、本件事業による環境への重大な悪影響として過大視することは相当ではないというべきである。

(ハ) 景観に与える影響について

(1) 本件環境影響評価においては、本件事業の周辺地域に、 α 47国定公園、 α 48自然公園等の山地景観が存在することから(乙19・72頁)、高尾山からの眺望、 α 2における眺望などの地域景観の特性等を考慮して代表的眺望地点を選定し、現地踏査及び写真撮影によるフォトマップの作成等により調査した上で(乙19・420ないし426頁)、景観の変化についての予測が行われている(乙19・427ないし453頁)。

(2) 予測結果では、①山地については、区間の約7割をトンネル構造で計画しているため、自然的景観の主な構成要素である山地の森林は大部分が保全され、トンネル区間では景観の変化がないこと、②谷筋の明り部は、景観の変化が生じるが、計画路線を中景域で望む眺望地点については、切土等の法面に樹林の創造を行い、周辺既存林との景観の一体化を図ることなどにより、地域景観の特性に大きな変化がないと予測され、また、計画路線を近景域で望む眺望地点については、

地域景観の特性に変化が生じるが、橋梁下部が大きく開放されているため、圧迫感
は比較的少ないと予測されるなどとされている。

そして、評価として、本件事業により建設される人工構造物の付加に
よる現況景観の変化は生じるが、道路構造形式、デザイン、色彩等について各種調
査をし詳細な設計を行うとともに構造物の設置される箇所の自然的、歴史的、文化
的条件を十分検討し、必要に応じて専門家の意見を設計に反映させることにより、
構造物が本来持つべき機能と、視覚的機能を調和させ、景観的配慮を行っていくこ
ととし、盛土・切土のり面、環境施設帯等には速やかに樹林による緑の創造を図る
ことにより、人工構造物の全体若しくは一部を視界から覆い隠すこと等により、道
路と周辺景観との融合を図ることにより、本件事業による景観への影響は少ないも
のと考えるとされている（乙19・454及び455頁）。

(3) 以上の検討結果や本件事業の規模、内容等を考え合わせると、本件事
業の完成により、橋脚や高架構造物、トンネルの坑口等により、本件起業地及び本
件起業地付近の良好な景観に悪影響が生ずるといえることができる。しかしながら、
上記のとおり、本件圏央道事業区間の工事では、山地についてはトンネル構造が多
いことや、切土等の法面には樹林の創造が行われる予定であること、また、本件起
業地付近には、既にJR中央本線及び中央道という大きな人工構造物があり、ま
た、人家も多く、原生林等が中心となった地域と同視することはできないこと（弁
論の全趣旨により明らかである。）のほか、景観という社会的価値の特質も考え合
わせると、本件事業の完成による景観への悪影響は、それ自体としては遺憾なも
のではあるが、これを過大
視することはできないというべきである。

(九) 生活基盤への影響

本件道路の路線は、前記認定事実1(三)のとおり、既存集落連担地区の
回避、既存主要幹線道路との有機的連携、沿線地域の土地利用計画との整合、事業
の経済性等を勘案して、都市計画法に定める手続を経て、都市計画法上の都市施設
として都市計画決定された首都圏中央連絡道路に係る都市計画と整合するものであ
る。

(一〇) 得られる利益と失われる利益との比較衡量

(1) 前記において述べたとおり、本件起業地が本件事業の用に供されるこ
とによって得られる公共の利益は、広域的には、①都心部流入交通の分散による都
区部の交通混雑の緩和、②首都圏全体の交通の円滑化及び③地域間の交通の拡大と
産業活動の活性化であり、また地域的には、④地域の幹線道路の交通混雑の緩和、
⑤周辺の市街地生活道路に流入していた通過車両の排除及び⑥交通事故の減少であ
る。

他方で、本件起業地が本件事業の用に供されることによって失われる
利益は、①自然環境への影響、特に、大気汚染、騒音等の健康面での環境悪化、②
歴史的・文化的環境への影響及び③生活基盤への影響である。

このうち、得られる公共の利益については、前記認定判断のとおり、
いずれも被告らの主張する公共の利益の存在が認められ、これらの利益は、事業評
価監視委員会を初めとする各種の公的機関における決定等に際しても、繰り返し表
明され、確認されているところであり、本件事業の重要性は、広く一般に認識され
ている。また、圏央道で結ばれる八王子市、相模原市、福生市、青梅市、羽村市、
あきる野市、α6町、α7町、α8村、α9村等のほか、東京都等多くの地方自治
体が、上記のような公共の利益に着目して、圏央道の早期完成を希求していること
は、公知の事実である。

したがって、本件事業によって得られる公共の利益は極めて大きいと
いうべきである。

(2) 一方、失われる利益についてみると、①健康面での自然環境への影響
は、前記認定判断のとおり、大気汚染、騒音、振動、低周波空気振動については、
騒音、次いで大気汚染を中心に、本件起業地周辺での悪影響が予測されるものの、
環境基準内のものであって、いずれも、極めて深刻なもの、あるいは過大視すべき
ものであるとまではいえないこと、②その他の自然環境（景観、水質汚濁、陸上動
植物、水生生物及び地形・地質については、東京都環境影響評価条例に基づく本件
環境影響評価及びその後に行われた本件環境影響照査において、適切な環境保全の
ための措置を講ずることにより、環境への影響は少ないものとされていること、さ
らに、③歴史的・文化的環境への影響については、東京都教育委員会教育長からも
特段の異議はなく、発

掘調査等により保護されるべきものであり、また、国の史跡である八王子城跡の現状変更等についても文化庁長官から一定の条件の下で同意を受けていること、④生活基盤への影響は極力少ない制限にとどめられていることなどの諸点を総合すると、本件事業によって失われる利益の程度は、前述した本件事業によって得られる公共の利益に比べれば小さいというべきである。

(一) 以上認定判断してきたところによれば、本件起業地が本件事業の用に供されることによって得られる公共の利益は、本件起業地が本件事業の用に供されることによって失われる利益に優越しているというべきである。そうすると、本件事業は、法20条3号にいう「土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであること」との要件に適合するというべきである。

四 本件事業認定が土地収用法20条4号の要件に適合するか否か

土地収用法20条4号は、同条3号によって事業計画自体の合理性が肯定される場合であっても、当該土地を取得するのに強制的な土地収用という手段を用いるだけの「公益上の必要性」を要することを規定したものと解される。

参加人らは、本件事業認定申請の直前である平成13年10月の時点で、本件事業について、所要面積約42万4666平方メートルのうち約95パーセントの用地の取得を完了しており、残る土地等についても継続して土地所有者及び関係人と任意協議を進めて円満な解決に努めていたものであって、任意による解決が困難な場合には、速やかに収用委員会の裁決を求められるよう本件事業認定申請に及んだものであることが認められる(乙1・6頁)。

そして、①前記三で認定判断したとおり、できる限り早期に本件道路が完成し、その供用が開始されることにより本件事業の公益性が発揮されることが望まれていること、②都市再生本部が平成13年8月28日に決定した「都市再生プロジェクト(第二次決定)」においても、圏央道は、「大都市圏において自動車交通の流れを抜本的に変革する環状道路を整備し、都心部の多数の慢性的な渋滞や沿道環境の悪化等を大幅に解消するとともに、その整備により誘導される新たな都市拠点の形成等を通じた都市構造の再編を促す」都市再生プロジェクトとして位置付けられ、「現在事業中区間のうちの特に首都圏中央連絡自動車道西側区間…(中略)…について、その整備を積極的に推進し、平成19年度までに暫定的な環状機能を確保する。」と決定され

ているのであり(乙14・4頁により認められる。)、圏央道西側区間の一部をなす本件事業区間の早急な整備が求められていること、③圏央道につき、既に2区間の供用が開始されていることにかんがみると、本件事業について収用手続を用いるだけの公益上の必要性があると認めることができる。

したがって、本件事業は、土地収用法20条4号の要件に適合するというべきである。

五 本件事業が事業認定の黙示的前提要件を欠いていることにより本件事業認定が違法となるか否か

原告らは、行政機関である事業認定庁が瑕疵ある営造物の設置を許すことは、法の支配に服すべき行政機関が自ら法に違反することを意味し、法がこのような事態を是認しているとは考えられないから、法はこの点を事業認定における黙示的な前提要件としているものと解すべきである旨主張する。そして、事業認定時の審査資料及び事業認定庁として当然知悉しているべき知見及び公知の事実等から、当該事業の実施によって瑕疵を帯びた営造物が設置されるものと認められるにもかかわらず、そのような事業計画につき事業認定をすることは、違法性を生じさせる旨主張する。その上で、原告らは、本件圏央道事業について、①大気汚染の発生、②騒音被害の発生、③水脈の破壊、④オオタカの営巣の破壊、⑤α2の生活環境の破壊、⑥高尾山の自然

環境・歴史的環境・景観・自然享受等の破壊の点について瑕疵が存在し、このため本件圏央道が瑕疵ある営造物に該当するとする。

しかしながら、事業認定の黙示的前提要件に関する原告らの主張の当否はさておき、前記認定判断したところによれば、上記①から⑥の諸点については、営造物の瑕疵とまで評価することはできないから、その余の点について判断するまでもなく、原告らの上記主張は採用することができない。

六 本件事業認定の手續の違法の有無等

1 原告らは、本件事業認定手續について、事前説明会及び公聴会においてはいずれも土地収用法改正法の趣旨とされた透明性、公正性の確保がされておらず、社会資本整備審議会についても委員の選定、運営等に問題があり、中立性、公正性

を疑わせるとするものであり、土地収用法改正法附則2条は憲法29条3項及び31条に違反するなど主張する。

2 本件事業認定の手續の違法の有無について

(一) 事前説明会について

原告らは、本件事業認定に係る事前説明会において本来の目的である合意形成がなされなかったなどと主張する。

しかしながら、土地収用法改正法附則2条により、本件事業認定には改正後の土地収用法15条の14の適用はない。参加人らは、土地収用法改正法に係る参議院国土交通委員会附帯決議6項(乙13の2・6丁)を踏まえ、改正後の土地収用法15条の14の趣旨を尊重して、平成13年11月9日に事前説明会を実施したものであって、当該事前説明会における起業者らの説明の内容等が本件事業認定手續の違法事由になると解する余地はないというべきである。

ちなみに、改正後の土地収用法15条の14は、事業認定手續及び収用委員会の審理の円滑な実施に資するため、起業者が事業認定について利害関係を有する者に対して十分に説明を行うことを義務付けたものであって、事前説明会を通じて利害関係人等関係者の理解、協力が促されるよう求めているとはいえるものの、合意形成まで求めるものではない。

したがって、原告らの上記主張は、いずれにせよ失当というべきである。

(二) 公聴会について

原告らは、公聴会における原告らの質問に対し起業者参加人らが被告を通じて行った回答が不十分であり、一部については回答もなかったなどとして、公聴会が住民意見の吸収の場という本来の役割を果たしていないと主張する。

しかしながら、公聴会の開催は、事業認定に当たり、事業認定庁が事業認定の考慮すべき要素やその価値の判断に供するため広く一般の意見を聴くものであり(第151回国会衆議院国土交通委員会議録第22号・P89政府参考人(国土交通省総合政策局長(当時))答弁[乙66・11頁])、公述人から意見を聴取するための手續であって、公述人の質問に対して起業者又は事業認定庁が回答する義務が生じるものではない。

なお、土地収用法改正法に係る衆議院及び参議院の国土交通委員会において、前記前提となる事実のとおり、「公述人相互の間で質疑が行えるような仕組みとするなど、住民意見の吸収の場という公聴会の本来の役割を果たすよう、規則改正を含め必要な措置を講ずること。」という附帯決議がされているが、この附帯決議の内容からも、公聴会において公述人との合意や同意を得ることが想定されていないことは明らかである。

したがって、原告らの上記主張は、公聴会の趣旨を正解しないものというべきであって、失当である。

(三) 社会資本整備審議会の意見聴取について

(1) 原告らは、社会資本整備審議会公共用地部会(以下「公共用地部会」という。)が第三者機関として委員の選定、運営等に問題があるとして中立性、公正性を疑わせるなどと主張する。

そこで、本件事業認定に関する1回目の審議が行われた平成14年2月27日当時の公共用地部会の委員の氏名、職業及び専門分野について見ると、次のとおりである(甲272及び弁論の全趣旨により認められる。)

- ア P90 (専修大学教授・民法等) (部会長)
- イ P91 (東京都立大学教授・行政法)
- ウ P92 (社団法人日本環境教育フォーラム専務理事、大妻女子大学教授・環境ジャーナリスト、元読売新聞記者)
- エ P93 (横浜国立大学工学部建設学科教授・都市計画等)
- オ P94 (三菱地所株式会社会長)
- カ P95 (弁護士)
- キ P96 (高崎経済大学地域政策学部教授・都市経営論、元NHK記者)

これによれば、上記当時の公共用地部会の委員は、法学界から2名、法曹界から1名、都市計画・都市経営に関する学界から2名、環境問題の研究者から1名、経済界から1名がそれぞれ選ばれており、これらの者のうち2名はマスコミ関係者でもあるのであって、このことから、公共用地部会の委員の構成は、土地収用法改正法に係る参議院国土交通委員会附帯決議2項(乙13の2・5丁)で示

された「法学界、法曹界、都市計画、環境、マスコミ、経済界」の6分野を網羅したバランスの取れたものとなっているといえることができる。

(2) また、原告らは、公共用地部会の委員の中には、東京都収用委員会の委員や事業評価監視委員会の委員を兼ねる者がおり、他の審議会委員を兼職ないし歴任するなど官庁が重用する者が多く、中立性、公正性を疑わせるなどと主張する。

しかしながら、そもそも、審議会等の委員は、当該審議会等の目的、内容について専門的知識、識見、経験を有している者が任命され、同時に中立性、公正性についても期待されているものである。ある個人が複数の機関の委員を兼ねていたとしても、そのことをもって公共用地部会の中立性、公平性が損なわれるものではなく、原告らの上記主張は、採用することができない。

(3) さらに、原告らは、公共用地部会の議事録を「率直な意見の交換又は意思決定の中立性が損なわれるおそれがある」として非公開とすることは、国民を納得させる理由とはなり得ない旨主張する。

しかしながら、公共用地部会の議事録を公開するかどうかは、本件事業認定の適法性とは直接関係しないものであって、議事の公開、非公開が本件事業認定の適法性に影響するものではないから、原告らの主張は、前提において失当である。

なお、審議会における審議の内容等については、種々の利害関係を有する者も多いことから、審議会委員に対する外部からの圧力等により、審議会委員の率直な意見の交換が妨げられ、ひいては意思決定の中立性が損なわれるおそれがある。このような場合に、議事を公開することは、かえって審議会の意見を聴取する目的を損なう可能性もあるといわざるを得ない。情報公開制度の下でも、国の機関内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある場合（行政機関の保有する情報の公開に関する法律5条5号）や国の機関が行う事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある場合（同条6号）

には、当該情報は公にしてはならないとされており、これらの諸点に照らすと、公共用地部会の議事録を非公開とすることは、許されるというべきである。

(4) 原告らは、国土交通省の収用認定に当たる部局が公共用地部会の庶務を担当していることなどから、「結論先にありき」の審議にすぎないなどと主張する。

しかしながら、公共用地部会の議事は、社会資本整備審議会令12条に基づき制定された社会資本整備審議会運営規則（甲272・資料5）9条、2条1項に基づき、会議の招集は部会長が行い、同運営規則9条、4条に基づき、議事の整理は部会長が行い、同審議会令9条3項、2項に基づき、議事の決定は委員の議決によるとされているなど、公共用地部会の会長を初めとした各委員によって主導されるものであって、事務局が「結論先にありき」として議事を進めることはできないものである。

したがって、原告らの上記主張は、採用することができない。

(四) 事業認定理由の公表について

原告らは、本件事業に係る事業認定理由について、具体的な理由付けは全く示されておらず、事業認定理由の公表は形ばかりのものにすぎない旨主張する。

しかしながら、事業認定理由（乙10）の3及び4頁に記載されている(1)ないし(5)において、都市再生本部決定における位置付け等、判断の趣旨が詳細に示されるとともに、6頁の「V」以下で公聴会及び法25条1項に基づき提出された利害関係人からの意見書における主要な指摘事項に対する見解が記載されるなど、事業認定庁の判断内容が具体的に示されている。

したがって、原告らの上記主張は、採用することができない。

2 土地収用法改正法附則2条について

(一) 原告らは、本件事業認定手続が改正後の土地収用法の適用を受けず、衆参両院の国土交通委員会附帯決議により土地収用法改正法の趣旨を踏まえてなされた運用も形ばかりで実効性の伴わないものであった旨主張するとともに、本件収用裁決手続について、改正後の土地収用法による合理化、簡略化の手続が強行され、土地所有者その他権利者の権利が剥奪されたとして、このような不公正を許すこととなった土地収用法改正法附則2条の規定は憲法29条3項及び31条に違反

し、又はその適用若しくは運用が違憲である旨主張する。

(二) そもそも、土地収用法は、「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる」と定める憲法29条3項の規定を具現化したものであり、土地収用法の定める収用手続のうち、事業認定に関する手続は、「公共のために用ひる」ものであることを認定する役割を担っている。また、収用裁決に関する手続は、同項にいう「正当な補償」の額を確定する役割を担っている。

このように、収用委員会における収用裁決に関する審理は、収用等に伴う土地等の権利者に対する補償額等を確定することを目的として行われるものであって、事業認定手続の不服に関する事項について審理を行うことを土地収用法は元々予定しておらず、収用委員会は上記事項に関して審査する権限も義務もないというべきである。

したがって、改正前の土地収用法の解釈においても、事業の認定に対する不服に関する事項その他の事項であって、収用委員会の審理と関係がない事項に関する主張は、意見書の提出、意見の陳述のいずれについても、同法64条2項における「会長又は指名委員は、起業者、土地所有者及び関係人が述べる意見、申立、審問その他の行為が(…中略…)裁決の申請に係る事件と関係がない事項にわたるとき(…中略…)は、これを制限することができる」との規定により、収用委員会の審理において制限されることが期待されていたというべきである。

ところが、これまでの収用委員会の審理においては、上記事項に関する主張がまま行われ、その結果、正当な補償額等の確定という収用委員会本来の目的の実現を遅らせていたという実態があったことから(第151回国会衆議院国土交通委員会議録第21号〔乙68〕4及び16頁・P97参考人発言参照)、土地所有者、関係人及び準関係人の意見書の記載内容についての制限(改正後の43条3項)並びに起業者、土地所有者及び関係人の意見陳述における主張の制限(改正後の63条3項)を明示したものであって、これらの規定は、いずれも改正前の土地収用法の解釈を確認的、注意的に規定したものと解するのが相当である。このことは、土地収用法改正法に係る国会の審議においても明らかにされている(第151回国会衆議院国土交通

委員会議録第22号(乙66)29頁・P98国土交通大臣答弁)。

したがって、収用委員会での審理における上記事項に関する主張の制限は、改正後の土地収用法により新たに課せられた制限ではなく、土地収用法改正法施行の前後で審理のあり方が変わるものではないというべきである。

(三) このように、土地収用法改正法の施行前であっても、収用裁決手続において、事業の認定に対する不服に関する事項については、意見書の記載、審理における意見陳述とも当然に制限されるべきものであるというのが土地収用法の解釈であったのであるから、土地収用法改正法附則2条の存否にかかわらず、土地収用法改正法施行前に申請された事業認定に係る関係人等の権利、利益を保護するための手続には、実質的に何らの変更ももたらされるものではない。

さらに、法改正の前後において、土地収用法改正法の適用の有無について経過措置を設けることは、立法技術上当然に必要となるものであって、事業認定及び収用裁決のように複数の処分が連なり、また、個々の処分についても、申請から処分までに一定の期間を要する場合に、そのいずれかの時点で、改正後の土地収用法の適用の有無が異なることに、何ら不合理な点はない。

以上によると、土地収用法改正法附則2条が憲法29条3項及び31条に反するとの原告らの主張は、改正前後における土地収用法の解釈を正解しないものであって、その前提において失当である。

加えて、前記のとおり、被告らは、本件事業認定手続においても土地収用法改正法の趣旨を踏まえ、前記附帯決議の趣旨を尊重し、事前説明会及び公聴会を開催しているのであるから、土地収用法改正法附則2条の適用ないし運用が違憲であるとする原告らの主張も、失当である。

七 本件環境影響評価の違法により本件事業認定が違法となるか否か

1 原告らは、本件環境影響評価について、その手続及び内容の両面において種々の瑕疵があり、そのため本件事業認定が違法である旨主張する。

しかしながら、土地収用法その他の関係法令上、事業認定の際に起業者に対して環境影響評価を行うことを義務付ける規定は存在しないのであって、環境影響評価の実施が事業認定を行うための法的義務又は要件であるということはできない。したがって、仮に本件環境影響評価について原告ら主張のような瑕疵が存在したとしても、本件事業認定が違法になると解する余地はないというべきである。

また、本件事業については、前記認定事実のとおり、東京都環境影響評価条例に基づく環境影響評価が実施され、また、本件事業認定申請に当たっても、起業者らによる再予測・評価がなされており、被告国土交通大臣は、そのいずれにおいても、「評価の指標（環境基準等）を下回る等のため、又は、適切な環境保全のための措置を講ずることにより、環境への影響は少ない。」と評価されたことを確認した上で、本件事業認定が行われたものであって、本件環境影響評価の結果が唯一の根拠とされて本件事業認定がされたものではない。

さらに、前記認定判断したところによれば、本件環境影響評価及び本件事業認定申請に当たって起業者らが行った再予測・評価の内容は、いずれもその当時のものとしては、正当な内容なものであったというべきであり、原告らが主張するような瑕疵の存在は認めることができない。

したがって、原告らの上記主張は、いずれにせよ採用することができない。

2 さらに、原告らは、圏央道が予定どおり供用されていれば、東京都環境影響評価条例や環境影響評価法によって事後アセスが実施されることになるなどとして、本件事業認定では再度の環境影響評価を実施し、事業の適否や環境保全の措置について再検討すべきである旨主張する。

しかしながら、環境影響評価制度は、「…事業者がその事業の実施に当たりあらかじめ環境影響評価を行うことが環境の保全上極めて重要であることにかんがみ…（中略）…環境影響評価の結果をその事業に係る環境の保全のための措置その他のその事業の内容に関する決定に反映させるための措置をとる…」（環境影響評価法1条）と規定されていることから明らかなように、事業の実施前に環境影響評価を行い、その結果を事業に反映させることをその趣旨とするものであって、事業の実施後に環境影響評価を再度行うことまでを求めるものではない。環境影響評価法32条1項の環境影響評価書の公告後における環境影響評価その他の手続の再実施に関する規定も、公告後の環境の変化等の特別の事情がある場合について、対象事業を実施しようとする際の環境影響評価その他の手続を定めるものであり、既に工事が終了した事業及び工事実施中の事業を対象としたものではない。

また、前記認定事実のとおり、本件事業の工事期間は、従前、平成5年1月2日から平成13年3月31日までとされていたが、工事完了の予定時期を平成16年3月31日に変更（その後平成18年3月31日に変更）されたため、起業者らは、東京都環境影響評価条例（平成10年東京都条例第107号による改正後のもの）35条1項の規定に基づき、対象事業の内容（工事期間）の変更の届出を東京都知事に行っている。上記改正後の東京都環境影響評価条例36条は、事業内容の変更による手続の再実施について規定するが、東京都知事は条例上の対象事業である本件事業につき、改正後の同条に基づく環境影響評価手続の再実施が必要な場合に当たるとして環境影響評価手続の再実施を求めている（乙3の2・202頁）。

加えて、旧東京都環境影響評価条例29条は、事情変更による手続の再実施について規定しているが、本件事業の環境影響評価書の縦覧は平成元年2月21日に終了し（乙18）、平成5年12月に工事着手がされていることから（乙3の2・202頁）、工事着工時はもとより、現時点までにおいても、本件圏央道事業及び本件八王子ジャンクション事業に関し、環境影響評価手続の全部又は一部を再実施するよう求められた事実はなく、また現時点において本件事業が同条の適用を受けることはない。

以上のとおり、参加人らには、法令上再度の環境影響評価を実施する義務は存在しない。したがって、再度の環境影響評価を実施していないことをもって、本件事業認定が違法となることはない。

そうすると、いずれにしても、原告らの上記主張は失当というべきであり、採用することができない。

八 本件都市計画決定手続の違法により本件事業認定が違法となるか否か

1 原告らは、本件事業認定に先行する本件都市計画決定手続について、①昭和61年9月に東京都が公示した「都市計画案および環境影響評価案」が、環境への影響についての十分な検討を経ることなく、「環境に与える影響は少ないと考える」との記述に終始し、関係市町での説明会においても住民に対して十分な説明がされなかった、②昭和63年12月20日に八王子都市計画地方審議会が本件事業について審議を行った際に、質疑打ち切りの動議が提出され、可否同数であったに

もかかわらず、賛成多数により当該動議が可決され、質疑が打ち切られて、諮問第7号八王子市都市計画道路の変更の採決を行われたという違法があるとして、本件都市計画決定手続の違法が後続手続である本件事業認定を違法ならしめる旨主張する。

2 しかし、都市計画法に基づく都市計画決定の手続と、土地収用法に基づく事業の認定の手続は、その根拠法令、目的、効果を全く異にするものである上、連続した一連の手続となっているものでもない。そうすると、都市計画決定手続の重大明白な瑕疵により当該都市計画決定が無効な場合は、事業の認定の要件の判断に影響し得るとしても、そのような場合を除き、都市計画決定手続の瑕疵が当然に事業の認定に承継されるということとはできない。

したがって、原告らの上記主張は、その前提において失当というべきである。

3 また、上記の点をさておくとしても、都市計画法は、都道府県知事が都市計画決定を行うに当たっては、①都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとし（16条1項）、②都市計画を決定しようとするときは、あらかじめその旨を公告し、この都市計画の案を公告の日から2週間公衆への縦覧に供しなければならず（17条1項）、③その間、関係市町村の住民及び利害関係人に意見書の提出の機会を与え（17条2項）、④関係市町村の意見を聴取の上、都市計画地方審議会の議を経て、都市計画決定を行うこととしている（18条1項）。

上記のとおり、都市計画の案を作成するに当たって住民の意見を反映させるための措置を講ずるか否かは、都道府県知事の裁量にゆだねられており、必要があると認めるときに限り、公聴会の開催等の措置を講ずるものとされている。

原告らが主張するような関係市町での説明会は、土地収用法改正法による改正後の土地収用法23条に基づく公聴会等の意見聴取の手続とは異なり、都市計画案の作成に際して、その内容を住民等の関係者に説明し、関係者の理解、協力等を得ようとするものであって、都市計画法16条1項の規定に基づいて行われる措置ではなく、任意に開催されるものにすぎない。したがって、説明会における説明内容のいかんが、都市計画決定の違法事由になると解する余地はない。原告らの前記1(一)①の主張は、この点からも、その前提において失当というべきである。

4 さらに、都市計画法18条1項に基づく関係市町村の意見聴取についても、関係市町村の意見形成に際して著しい瑕疵があり、関係市町村の意見を聴取したものと認めることができないというような特段の事情がある場合を除き、関係市町村の意見に特に拘束されることなく、都道府県知事は都市計画決定をすることができるというべきである。

原告らの前記1(一)②の主張は、当時の八王子市都市計画審議会条例によれば、「審議会の議事は、出席した委員及び議案に関係のある臨時委員の過半数をもって決し、可否同数のときは、会長の決するところによる」とされており、本件動議については可否同数であったのであるから、会長が、可否同数であること及び上記条例の規定により可決と決したことを宣言すべきであったのに、自らを賛成に加えて賛成多数と宣言したことを非難するものである。確かに、本件動議を賛成多数により可決したことには瑕疵が認められるものの、仮に正当に手続がされたとしても、決議の結果は可決になったはずであるから、本件動議の決議の瑕疵は比較的軽微なものといわざるを得ない。そうすると、原告らの主張する瑕疵は、本件都市計画決定の無効事由は

もちろん、違法事由にも当たらないというべきである。

したがって、原告らの前記1(一)②の主張は、いずれにせよ失当というべきである。

九 本件事業が生物の多様性に関する条約又は自然公園法に違反するか否か

1 生物の多様性に関する条約（平成5年条約第9号。以下「生物多様性条約」という。）の違反の有無について

(一) 生物多様性条約は、生物の多様性の保全、その構成要素の持続可能な利用及び遺伝資源の利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分をこの条約の関係規定に従って実現することを目的とする旨定めている（1条前段）。

そして、生息域内保全のために締約国の行うべき施策に関し、8条柱書で、「締約国は、可能な限り、かつ、適当な場合には、次のことを行う。」と規定し、その内容について、次のとおり定めている。

なお、「生息域内保全」とは、「生態系及び自然の生息地を保全し、並

びに存続可能な種の個体群を自然の生息環境において維持し及び回復することをいい、飼育種又は栽培種については、存続可能な種の個体群を当該飼育種又は栽培種が特有の性質を得た環境において維持し及び回復することをいう。」と定義され、また、「保護地域」とは、「保全のための特定の目的を達成するために指定され又は規制され及び管理されている地理的に特定された地域をいう。」と定義されている(2条)。

(a) 保護地域又は生物の多様性を保全するために特別の措置をとる必要がある地域に関する制度を確立すること。

(中略)

(c) 生物の多様性の保全のために重要な生物資源の保全及び持続可能な利用を確保するため、保護地域の内外を問わず、当該生物資源について規制を行い又は管理すること。

(d) 生態系及び自然の生息地の保護並びに存続可能な種の個体群の自然の生息環境における維持を促進すること。

(e) 保護地域における保護を補強するため、保護地域に隣接する地域における開発が環境上適正かつ持続可能なものとなることを促進すること。

(中略)

(i) 現在の利用が生物の多様性の保全及びその構成要素の持続可能な利用と両立するために必要な条件を整えるよう努力すること。

(以下省略)

また、生物多様性条約は、生息域外保全のために締約国の行うべき施策に関して、9条に規定を設けている。なお、「生息域外保全」とは、「生物の多様性の構成要素を自然の生息地の外において保全することをいう。」と定義されている(2条)。

さらに、生物多様性条約は、影響の評価及び悪影響の最小化のために締約国の行うべき施策に関して、14条1項に規定を定めており、「締約国は、可能な限り、かつ、適当な場合には、次のことを行う。」として、「(b) 生物の多様性に著しい悪影響を及ぼすおそれのある計画及び政策の環境への影響について十分な考慮が払われることを確保するため、適当な措置を導入すること。」を規定している。

(二) 原告らは、前記の生物多様性条約8条、9条の規定する具体的・積極的施策を執ることは、対外的に日本国家に課せられた義務であり、国家がこの義務に違反する場合には、国民はその違法を主張して裁判所に救済を求めることができ、また、国内で実施される環境影響評価が生物多様性条約14条に定められた環境影響評価に照らして不十分である場合には、国民はその違法を主張して裁判所に救済を求められるとして、本件事業認定が同条約に違反して違法である旨主張する。

(三) しかしながら、原告らが掲げる生物多様性条約8条(a)、(c)、(d)、(e)及び(i)の各規定は、生物の多様性を維持するため、一定の制度を設けることや生態系の保護等を促進すること、所要の条件整備のために努力することを締約国に対して求めるものであることが明らかであって、文理上、原告ら主張のような具体的な施策を執ることを義務付けているものと解釈する余地はない。

また、生物多様性条約9条は、生息域外保全について規定するものであって、この生息域外保全とは、生物多様性条約2条の定義から、対象生物の原産国外での保全、施設等における保全等を意味することが明らかであり、野生生物の生息地域の保全と直接関わりがないというべきである。

さらに、生物多様性条約14条1項(b)も、その文理から、生物の多様性に著しい悪影響を及ぼすおそれのある計画等について十分な考慮が払われることを確保するため、適当な措置の導入を締約国に求めるものであることが明らかであって、この条項に基づいて導入された環境影響評価に関して国民に出訴権を認めた規定と解する余地はない。

したがって、本件事業認定が生物多様性条約に違反する旨の原告らの上記主張は、その前提において失当であって、その余の点につき判断するまでもなく、採用することができない。

2 自然公園法第56条1項違反の有無について

(一) 自然公園法13条1項は、都道府県知事は国定公園について当該公園の風致を維持するため、公園計画に基づいて、その区域内に特別地域を指定するこ

とができる旨定めている。そして、同条3項は、国定公園の特別地域内においては、工作物の新築や増改築、木材の伐採等の特別地域における風致の維持に影響を及ぼすおそれがある行為について、都道府県知事の許可を受けなければしてはならないと定めている。

しかし、国の機関が行う行為については、同条3項の特例が設けられており、当該国の機関は、その行為をしようとするときは、あらかじめ、都道府県知事に協議しなければならないとされ、同条3項による許可を受けることを要しないとされている（同法56条1項）。

(二) 本件事業においては、高尾山トンネルがα47国定公園の特別地域内に建設されることから、被告国土交通大臣から東京都知事に対して協議がされており（甲350から352まで）、自然公園法56条1項に基づく手続が執られている。

原告らは、①国土交通省から提出された協議の図面（甲352）に不整合な部分があったこと、②国土交通省から高尾山トンネル掘削に際して行われた水平ボーリングコアが提出されていないこと、③国土交通省からは八王子城跡トンネルの関係資料が提出されていないこと、④高尾山トンネル設置の代替案の検討がなされた形跡がなく、その資料の添付もないこと、⑤圏央道の巨大なジャンクションやトンネルや橋梁が、高尾山の豊かな自然的景観と親和性がないことを理由として、東京都知事は、高尾山トンネルの影響について十分な検討をしないまま同意を与えており、実質的に自然公園法56条1項に違反する旨主張する。

(三) しかしながら、自然公園法56条1項の協議に際してどのような資料の提出を求めるのか、また、提出された資料についてどのように検討をするのかといった事柄は、原則として、当該行為を行う国の機関及び都道府県知事の判断にゆだねられており、協議の際に全く資料が提出されていなかったり、提出された資料について全く何の検討も加えられなかったというような特段の事情がない限り、同項の規定に違反するということとはできない。

本件においては、上記のとおり、被告国土交通大臣から東京都知事に対して協議がされ、その際に協議図面その他の資料（甲350から352まで）が提出されており、これらの資料を踏まえて、協議が行われたものと認めることができるから、原告らの上記主張は、採用することができない。

一〇 本件事業が種の保存法に違反するか否か

1 絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（以下「種の保存法」という。）は、4条1項において、「絶滅のおそれ」の意義について、「この法律において「絶滅のおそれ」とは、野生動植物の種について、種の存続に支障を来す程度にその種の個体の数が著しく少ないこと、その種の個体の数が著しく減少しつつあること、その種の個体の主要な生息地又は生育地が消滅しつつあること、その種の個体の生息又は生育の環境が著しく悪化しつつあることその他のその種の存続に支障を来す事情があることをいう。」と定義している。そして、9条本文において、「国内希少野生動植物種及び緊急指定種（…中略…）の生きている個体は、捕獲、採取、殺傷又は損傷（以下「捕獲等」という。）をしてはならない。」と規定して、個体の捕

獲や殺傷を禁止しており、その違反に対しては、58条1号により、1年以下の懲役又は100万円以下の罰金を科すこととしている。

2 原告らは、緊急指定種であるオオタカの営巣地であるα3地区において八王子城跡トンネル工事を行うことが、種の保存法4条本文に規定する「その種の個体の主要な生息地又は生育地」を消滅させることに該当するとともに、「その種の個体の生息又は生育の環境」を著しく悪化させることにも当たり、これは同法9条本文が禁止する個体の「殺傷」に該当するとして、城跡トンネル工事は、種の保存法に違反するものである旨主張する。

3 しかしながら、種の保存法は、「第2章個体等の取扱いに関する規制」として、国内希少野生動植物種等の個体を直接保護するための禁止規定である9条本文を設け、その捕獲等を禁止するとともに、「第3章生息地等の保護に関する規制」として、国内希少野生動植物種の保存の必要性の程度等に応じて、「生息地等保護区」（36条）、「管理地区」（37条）、「立入制限地区」（38条）、「監視地区」（39条）を定めている。そして、これらの地区内における一定の行為を制限する規定として、37条4項、38条4項等を設けており、それぞれの地区指定の目的に応じて、所要の規制をすることとしている。

このような種の保存法の構造に照らせば、種の保存法9条本文が国内希少

野生動植物種等の個体を直接保護する趣旨で規定されたものであり、種の保存法36条ないし39条等が国内希少野生動植物種の個体の生息地の環境を保全する趣旨で規定されたものであることは明らかである。

4 原告らは、文理上、あるいは制定の趣旨に照らして、種の保存法9条本文の「殺傷」には生息地を消滅させる、生育環境を悪化させることを含む旨主張する。しかし、このような解釈は、上記のような種の保存法の構造に反するものであって、その文理からも著しく離れており、9条本文の違反行為に対して刑事罰が定められていることを考慮に入れると、罪刑法定主義の観点からも許されないものというほかない。

したがって、本件事業認定が種の保存法に違反する旨の原告らの上記主張は、採用することができない。

一 本件事業が文化財保護法に違反するか否か

1 文化財保護法2条は、文化財を「有形文化財」、「無形文化財」、「民俗文化財」、「記念物」及び「伝統的建造物群」に分類し、さらに、文部科学大臣は、記念物のうち重要なものを史跡、名勝又は天然記念物（以下「史跡名勝天然記念物」と総称する。）に指定することができることを定めている（69条1項）。

そして、同法は、史跡名称天然記念物の現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、文化庁長官の許可を受けなければならないと規定している（80条1項本文）。さらに、同法は、国に関する特例を設け、史跡名称天然記念物の現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、関係各省庁の長は、あらかじめ、文部科学大臣を通じ文化庁長官の同意を求めなければならないと定めている（91条1項）。

2 八王子城跡は、昭和26年6月9日に文化財保護法に基づき史跡に指定され、その後、3度にわたって追加指定されたものであるが（甲175により認められる。）、文化庁長官は、起業者から文化財保護法第91条2項の規定に基づく同意を求められ、八王子城跡にトンネルを通すことに同意した（平成10年4月28日、同13年2月21日）。

3 原告らは、文化庁長官の上記同意は、八王子城跡トンネル工事により史跡である八王子城跡をき損等するおそれについて、原告らの指摘を軽視し、そのおそれについて十分に検討することなく、国土交通省の言うところを鵜呑みにしてなされたものであり、実質的に文化財保護法91条2項に違反している旨主張する。

しかしながら、文化財保護法91条2項の同意をするに際して、どのような資料に基づき、どのような検討をするのかといった事柄は、原則として、文化庁長官の判断にゆだねられており、同意を求める際に全く資料が提出されていなかったり、提出された資料について全く何の検討も加えられなかったというような特段の事情がない限り、同項の規定に違反するということはできない。

本件においては、国土交通省が作成した資料に基づき文化庁長官において八王子城跡トンネルの掘削が八王子証跡に与える影響について検討がされたものと認めることができるから、原告らの上記主張は採用することができない。

第七 乙事件及び丙事件についての判断

一 乙及び丙事件原告らの原告適格

1 権利取得裁決の取消しを求める訴えの原告適格について

(一) 既に判断したとおり、行政事件訴訟法9条1項にいう当該処分取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいい、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益も法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有する。

土地収用法101条1項は、土地を収用するときは、権利取得裁決において定められた権利取得の時期において、起業者は当該土地の所有権を取得し、当該土地に関するその他の権利は消滅する旨規定している。したがって、当該裁決により権利を失う者、すなわち、当該裁決の対象となった土地又は立竹木等につき財産上の権利を有していた者は、土地の収用に係る権利取得裁決の取消しを求める訴えの原告適格を有するといふべきである。

(二) 乙事件及び丙事件の原告らは、それぞれ、原告らとその取消しを請求する本件各権利取得裁決の対象となった各土地について、後記のとおり権利を有

していたにすぎず、それ以外の土地については権利を有しない。

したがって、各原告は、自らが権利を有しない土地について、被告収用委員会がした本件各権利取得裁決については、その取消しを求める原告適格を欠くというべきである。

2 不明裁決対象原告らについて

(一) 本件各権利取得裁決において、不明裁決の対象となった者は、第8原告P19、第8原告P20、第8原告P21、第8原告P22、第8原告P23、第8原告P24、第7原告兼第8原告P29、第7原告兼第8原告P30、第8原告P37、第8原告P25、第8原告P26、第8原告P27、第8原告P28、第6原告兼第8原告P2、第8原告P43、第7原告兼第8原告P18、第9原告兼第10原告P75及び第9原告兼第10原告P77である（以上の原告らを総称して「不明裁決対象原告ら」という。）。（甲A40・22ないし25、79及び80頁別表3）

(二) 起業者らは、本件各権利取得裁決の審理手続において、不明裁決対象原告らについて、以下のとおり主張したと認めることができる。（甲A40・22、79及び80頁別表3）

(1) 本件土地6（○番口の土地）には、「○番1」と表示された明認札が掛けられた立木が存在するが、当該立木は誤って明認札を掛けられた可能性があり、当該立木を所有していると主張する第9原告兼第10原告P77は、本件土地6上に立木を所有するものとは認められないから、同原告を、本件権利取得裁決2の関係人とは扱わなかった。

(2) 本件土地7（○番1の土地）にも、同様に「○番1」と表示された明認札が掛けられた立木が存在するが、当該立木は誤って明認札を掛けられた可能性があり、当該立木を所有していると主張する第8原告P19、第8原告P20、第8原告P21、第8原告P22、第8原告P23、第8原告P24、第8原告P25、第8原告P26、第8原告P27、第8原告P28及び第7原告兼第8原告P18は、本件土地7上に立木を所有するものとは認められないから、同原告らを、本件権利取得裁決3の関係人とは扱わなかった。

(3) 本件土地4（○番12の土地）にも、同様に「○番1」と表示された明認札が掛けられた立木が存在するが、当該立木は誤って明認札を掛けられた可能性があり、当該立木を所有していると主張する第7原告兼第8原告P29、第7原告兼第8原告P30、第8原告P37、第8原告P43及び第9原告兼第10原告P75は、本件土地4上に立木を所有するものとは認められないから、同原告らを、本件権利取得裁決4の関係人とは扱わなかった。

(三) そして、被告収用委員会は、本件各権利取得裁決をするに当たって、本件土地1と本件土地4、6及び7との各境界が不明であるとして、前記(一)の不明裁決対象原告らについては、それぞれが所有権を主張する立木の所在が本件土地1であるのか、本件土地4、6あるいは7のいずれかであることを確定せずに権利取得裁決をしたことが認められる。（甲A40・23ないし25、79及び80頁別表3）

(四) ところで、仮に、不明裁決対象原告らが所有すると主張する立木が本件土地1に所在するのであれば、不明裁決対象原告らは、本件土地1についてされた本件権利取得裁決6の関係人として扱われることになる。

他方、仮に、不明裁決対象原告らが所有すると主張する立木が、起業者がそれぞれの立木が所在する土地に所在するのであるとしても、不明裁決対象原告らがその立木の所有者である可能性は否定することができない。この場合には、不明裁決対象原告らは、起業者がそれぞれの立木が所在する土地に対する本件各権利取得裁決の関係人として扱わざるを得ないこととなる。

(五) したがって、不明裁決対象原告らは、本件権利取得裁決6の関係人であると同時に、以下のとおり、それぞれ本件権利取得裁決2、3又は4についても関係人となる。

(1) 第9原告兼第10原告P77は、本件権利取得裁決2の関係人となる（甲A40・23、24及び79頁別表3）。

(2) 第8原告P19、第8原告P20、第8原告P21、第8原告P22、第8原告P23、第8原告P24、第8原告P25、第8原告P26、第8原告P27、第8原告P28及び第7原告兼第8原告P18は、本件権利取得裁決3の関係人となる（甲A40・24、79及び80頁別表3）。

(3) 第7原告兼第8原告P29、第7原告兼第8原告P30、第8原告P

37、第8原告P43及び第9原告兼第10原告P75幸雄は、本件権利取得裁決4の関係人となる(甲A40・24、25及び80頁別表3)。

(4) なお、第6原告兼第8原告P2は、本件権利取得裁決2ないし4において、本件土地1と本件土地4、6及び7との各境界が不明とされており、境界不明地上の立木所有者である可能性を否定することができないため、本件権利取得裁決2から4までの関係人となる(甲A40・23ないし25頁)。

(六) 以上によれば、不明裁決対象原告らの権利取得裁決の取消訴訟についての原告適格は以下のとおりとなる。

(1) 第9原告兼第10原告P77は、本件権利取得裁決2及び6以外の権利取得裁決について原告適格を有しない。

(2) 第8原告P19、第8原告P20、第8原告P21、第8原告P22、第8原告P23、第8原告P24、第8原告P25、第8原告P26、第8原告P27、第8原告P28及び第7原告兼第8原告P18は、本件権利取得裁決3及び6以外の権利取得裁決について原告適格を有しない。

(3) 第7原告兼第8原告P29、第7原告兼第8原告P30、第8原告P37、第8原告P43及び第9原告兼第10原告P75は、本件権利取得裁決4及び6以外の権利取得裁決について原告適格を有しない。

3 本件各土地に権利を有する原告ら

前記2を踏まえ、本件各土地に権利を有する原告らを列記すると以下のとおりとなり、列記された原告らのみが、当該権利取得裁決の取消しを求める訴えについて、原告適格を有することになる。

(一) 本件土地8(本件権利取得裁決1関係)

本件土地8に権利を有する者は、第7原告兼第8原告P3、第7原告兼第8原告P4、第8原告P10、第8原告P11、第8原告P12、第8原告P13、第8原告P14、第7原告兼第8原告P5、第7原告兼第8原告P6、第8原告P15、第7原告兼第8原告P7、第7原告兼第8原告P8、第8原告P16、第8原告P17及び第7原告兼第8原告P9である(本件土地8の所有者について丁9、本件土地8上に立木を所有する、あるいは所有する可能性のある者について丁1の2の明渡裁決申立書添付の物件調書7項物件がある土地の所在を参照。)

(二) 本件土地6(本件権利取得裁決2関係)

本件土地6に権利を有する者は、第6原告兼第8原告P2及び第9原告兼第10原告P77である(本件土地6の所有者について丁12、本件土地6上に立木を所有する、あるいは所有する可能性のある者について丁3の2の明渡裁決申立書添付の物件調書7項物件がある土地の所在を参照。)

なお、前記第二の三1の注において述べたとおり、第9原告兼第10原告P77は、訴状の記載から本件権利取得裁決2の取消しを求めているものと認められるので、本件権利取得裁決2について本案判決を受けることができる者は、第6原告兼第8原告P2のみとなる。

(三) 本件土地7(本件権利取得裁決3関係)

本件土地7に権利を有する者は、第6原告兼第8原告P2、第7原告兼第8原告P18、第8原告P19、第8原告P20、第8原告P21、第8原告P22、第8原告P23、第8原告P24、第8原告P25、第8原告P26、第8原告P27及び第8原告P28である(本件土地7の所有者について丁13を、本件土地6上に立木を所有する、あるいは所有する可能性のある者について丁4の2の明渡裁決申立書添付の物件調書7項物件がある土地の所在を参照。)

(四) 本件土地4(本件権利取得裁決4関係)

本件土地4に権利を有する者は、第6原告兼第8原告P2、第7原告兼第8原告P3、第7原告兼第8原告P29、第7原告兼第8原告P30、第7原告兼第8原告P31、第7原告兼第8原告P32、第8原告P33、第8原告P34、第8原告P35、第8原告P36、第8原告P37、第8原告P38、第8原告P39、第8原告P40、第8原告P41、第8原告P42、第8原告P43、第9原告兼第10原告P75及び第10原告P76である(本件土地4の所有者について丁14を、本件土地4上に立木を所有する、あるいは所有する可能性のある者について丁5の2の明渡裁決申立書添付の物件調書7項物件がある土地の所在を参照。)

(五) 本件土地2及び3(本件権利取得裁決5関係)

本件土地2及び3に権利を有する者は、第6原告兼第8原告P2、第7原告兼第8原告P3、第7原告兼第8原告P44、第7原告P45、第7原告P4

6、第7原告P47、第7原告P48、第7原告P49、第7原告P50、第7原告P51、第7原告P52、第7原告兼第8原告P53、第7原告P54、第7原告P55、第7原告P56、第7原告P57、第7原告P58、第7原告兼第8原告P59、第7原告兼第8原告P60、第7原告P61、第7原告P62、第7原告兼第8原告P63、第7原告兼第8原告P64、第7原告P65、第7原告兼第8原告P66、第7原告P67、第7原告P68、第7原告P69、第7原告兼第8原告P18、第7原告P70、第7原告P71、第8原告P72、第8原告P73、第8原告P74、第9原告兼第10原告P77、第9原告兼第10原告P78及び第9原告兼第10原告P79である（本件土地2及び3の所有者、賃借権者及び転借権者について丁10及び11を、本件土地2及び3上に立木を所有する、あるいは所有する可能性のある者について丁2の2の明渡裁決申立書添付の物件調書7項物件がある土地の所在を参照。）。

(六) 本件土地1（本件権利取得裁決6関係）

本件土地1に権利を有するのは、第6原告兼第8原告P2、第7原告ら、第8原告ら（ただし、第8原告P34、第8原告P35、第8原告P10、第8原告P36、第8原告P11、第8原告P12、第8原告P13、第8原告P14、第8原告P72、第8原告P38、第8原告P39、第8原告P40、第8原告P15、第8原告P73、第8原告P16及び第8原告P41を除く。）、第9原告ら並びに第10原告ら（ただし、第10原告P76を除く。）である（本件土地1の所有者、賃借権者及び転借権者について丁15を、本件土地1上に立木を所有する、あるいは所有する可能性のある者について丁6の2の明渡裁決申立書添付の物件調書7項物件がある土地の所在を参照。）。

4 明渡裁決について

(一) 明渡裁決があったときは、土地収用法102条により、当該土地又は当該土地にある物件を占有している者は、明渡裁決において定められた明渡しの期限までに、起業者に土地若しくは物件を引き渡し、又は物件を移転しなければならない義務を負う。したがって、明渡裁決の取消しを求める原告適格を有する者は、当該裁決の対象となった土地又は当該土地にある物件を占有している者と解すべきである。

そして、明渡裁決の対象となる土地の明渡しが完了した場合は、所有者等が同裁決により負担していた義務は消滅し、所有者等が明渡しについての原状回復を求めるためには、権利取得裁決を争い、その取消しを求めれば足りるから、明渡裁決の取消しを求める訴えの利益も消滅するというべきである（最高裁平成7年（行ツ）44号同9年10月28日第三小法廷判決・訟務月報44巻9号1578頁参照）。なお、乙及び丙事件原告らは、事業認定の告示の日から4年以内に明渡裁決の申立てがないときの事業認定の失効等について定める土地収用法29条2項を援用して、明渡裁決の取消しを求める訴えの利害がある旨主張するが、明渡裁決の取消しがされたとしても、明渡裁決の申立ての事実は残るのであって、同項の援用の余地はないから、乙

及び丙事件原告らの上記主張は、失当であり、採用することができない。

(二) 前記認定事実のとおり、本件各明渡裁決における明渡しの期限は、いずれも到来しており、本件各明渡裁決の対象とされた土地上の立木は、必要な伐採、搬出を終了するとともに、これらの土地は、いずれも起業者に引き渡され、これらの土地及びその土地上の立木は、その必要な明渡しが終了している。

したがって、乙及び丙事件原告らは、いずれも、本件各明渡裁決の取消しを求める訴えの利益を有しないというべきである。

二 本件事業認定の違法性の承継の有無

前記判断のとおり、本件事業認定手続には違法がないから、本件事業認定の違法性の承継の有無について検討するまでもなく、本件事業認定の違法を理由として本件各裁決が違法であるとする原告らの主張は、採用することができない。

三 本件各裁決固有の手続上の違法性の有無

1 公開審理期日の指定等の当否について

乙事件及び丙事件原告らは、起業者らと被告収用委員会が打合せをして第1回の公開審理期日の予定を平成15年7月31日としたことをもって、期日の指定について違法がある旨主張する。

しかしながら、本件各裁決の申請が遅くとも平成15年4月ころまでにされるであろうことは、土地収用法29条1項により、起業者は事業の認定の告示の

日から1年以内に収用又は使用の裁決を申請しなければならないと定められていることから当然予想されたことであり、これに合わせて、計画的に、関係人等を収容し得る会場を準備するなどした上、第1回公開審理の期日を設定することは、被告収用委員会の職責上当然のことである。

また、乙及び丙事件原告らは、被告収用委員会が、乙及び丙事件原告らの希望を聞いて各公開審理期日を指定しなかったとして、これを違法と主張する。しかし、公開審理期日の指定は、被告収用委員会の審理指揮の一つとして、同被告がその権限と職責において行うべきことであり、その際に、権利者、関係人等と日程を協議をなすべき旨定めた法令はない。したがって、実際には審理ができないような期日指定をするなど、特段の事情がない限り、被告収用委員会が権利者及び関係人と協議せずに公開審理期日を指定しても違法ではないというべきである。本件においては、上記特段の事情の存在をうかがわせる証拠は見当たらない。したがって、乙及び丙事件原告らの上記主張は、採用することができない。

そうすると、被告収用委員会には、第1回公開審理期日及びその後の公開審理期日の指定について、違法はないというべきである。

2 公開審理期日における審理指揮等について

(一) 既に述べたとおり、収用委員会の審理は、主として収用等に伴う土地等の権利者に対する補償額等を確定するために行われるものであって、事業認定手続の不服に関する事項について審理を行うことを土地収用法は予定していない。収用委員会は、上記事項に関して審査する権限も義務もなく、土地収用法改正法による改正前の土地収用法（旧土地収用法）の解釈においても、事業の認定に対する不服に関する事項その他の事項であって、収用委員会の審理と関係がない事項に関する主張は、意見書の提出、意見の陳述のいずれについても、旧土地収用法64条2項の規定により、収用委員会の審理において制限されることが期待されていたものである。

したがって、被告収用委員会の会長が、本件事業認定の無効事由を除き、本件事業認定に対する不服など、本件各裁決の審理において審理すべき事項と関係のない事項について発言を制限したり、あるいは必要に応じて発言の時間等の調整を行うことは、土地収用法改正法による改正の前後を問わず、土地収用法の趣旨に沿うものであって、これに反するものではない。

(二) 乙及び丙事件原告らは、本件各裁決の審理において、土地所有者及び関係人に対し本件事業認定に対する不服の申立てや、本件事業認定の違法性に関する意見陳述をすべて禁止し制限したことが違法な審理手続である旨主張する。

しかしながら、原告らが掲げている事業認定に対する不服の申立てや、事業認定の違法性に関する意見は、土地収用法63条3項に規定する事業認定に対する不服に関する事項に該当し、口頭で意見を述べることができないものであり、このような事業認定に対する不服に関する事項に係る意見が意見書に記載されていたとしても、土地収用法43条4項によりその記載はなかったものとみなされるのである。

したがって、関係人らが審理手続において事業認定に対する不服に関する事項に係る意見を述べようとした場合に、被告収用委員会の会長がこれを制限する審理指揮を行うことは、土地収用法64条2項の規定に従った適法な審理指揮であり、迅速な審理を求める同法46条3項にも適合するものであって、的確な審理指揮というべきである。

なお、被告収用委員会の会長は、事業認定の無効についての意見陳述まで制限したのではなく、適正に原告らの意見陳述の機会を確保していることが認められる（甲A3・1頁）。

(三) また、乙及び丙事件原告らは、土地収用法改正法は、事業の公益性や土地の適正かつ合理的な使用をめぐる議論は事業認定手続段階で十分に議論されるという前提に立って土地収用委員会の手続を簡略化したものであるから、本件のように法改正の時期をまたいで事業認定と収用委員会の審理が行われた場合は、収用委員会の審理において意見陳述の機会を与えないのは一見明白に不公正である旨主張する。

しかしながら、既に述べたとおり、土地収用法改正法の施行前から、収用裁決を行う収用委員会は、事業の認定については審査権限を有しておらず、元々裁決に当たって事業認定の適法性について審理する権限はなかったのであるから、事業の認定に対する不服に関する事項についての主張制限は、土地収用法改正法による法改正により明文化されたにすぎない。さらに、土地収用法改正において、新土

地収用法64条2項の主張制限については、何らの経過措置も付されず、直ちに適用されているのであるから、土地収用法改正法の施行後に、改正後の規定に従って審理が行われることは、やむを得ないところというべきである。

したがって、被告収用委員会の会長が、改正後の土地収用法64条2項に基づき、意見陳述を制限する審理指揮を行ったことは、土地収用法改正法による改正後の土地収用法の規定に従った適切な審理指揮であるというべきである。

(四) さらに、乙及び丙事件原告らは、被告収用委員会の会長が公開審理期日において、意見陳述に対する差別的取扱いをしたとか、一方的な意見陳述制限等をした旨主張する。

しかし、前記認定に係る公開審理の経過に照らすと、被告収用委員会の会長は、土地収用法の趣旨に従い、公正な公開審理を行うことに努め、十分な審理時間を取って、慎重な審理を行い、8回の公開審理期日を開き、権利者及び関係人に対して、審理予定を告げ、合理的にその意見を聴取しようとしていたことが認められる。乙及び丙事件原告らの上記主張は全体の審理経過を見ずに、断片的事実をとらえて、これを一方的に解釈して主張するものであり、採用することができない。

また、被告収用委員会は、前記のとおり、不明裁決対象原告ら、すなわち未認定の立木所有者らに対しても、審理を実施すること、発言希望者は発言要望書を提出できること及び意見書の提出ができることを記載した書面を送付し、現に意見を聴取しているのであって、未認定の立木所有者らの権利の保護についても、十分な配慮を払っていると認めることができる。

(五) 以上によれば、本件各裁決の審理は、土地収用法の規定に従い、被告収用委員会の会長の適切な審理指揮に基づいてされたものというべきであるから、本件各裁決の手續が違法であるとの乙及び丙事件原告らの主張は採用することができない。

四 本件各裁決の内容の違法性

1 不明裁決について

(一) 乙及び丙事件原告らは、土地収用法48条4項ただし書は、本件のような境界不確定な場合を直接規定したものではないとした上で、境界不確定のままの収用裁決を適法とすることはできない旨主張し、さらに、不明裁決であれば、土地所有者又は関係人の氏名又は住所を不明と記載する必要がある旨主張する。

(二) しかしながら、土地の境界について争いがある場合には、争いのある境界の間にある土地については、その所有者を確定することができないこととなるのであるから、土地収用法48条4項ただし書において不明裁決が行われることが予定されている「土地所有者又は関係人の氏名又は住所を確知することができない」場合に該当すると解するのが相当である。同ただし書の規定は、土地の境界が不明であることなどにより、権利の帰属に争いがあるため、権利者を確知することができない場合を当然含むものというべきである。

そして、本件裁決2、3、4及び6についてみると、当該裁決の対象区域内において、本件土地1と本件土地4、6及び7（以下、これらの4筆を併せて「本件未確定地」という。）との各境界（以下「本件未確定地境界」という。）には争いがあり、後述するように、被告収用委員会においても、その境界を確定するに至らなかったのであるから、このような場合に不明裁決をすることは、土地収用法の許容するところということができる。

(三) 収用委員会は、争いのある私法上の権利関係を確定する権限を有する司法機関ではなく、また、収用手続はこのような権利関係を確定することを目的としたものでもないから、権利関係の究明にいたずらに時間と手数をかけ裁決の遅延をきたすようなことは、収用委員会制度が設けられた趣旨に沿わないものであり、適当ではない。もっとも、収用委員会は、裁決の対象となる土地等について権利関係の争いがあるからといって、直ちに不明裁決をしてよいものではなく、可能であるならば、事実関係の把握をしたうえで、法令及び確立された判例・通説に基づく法律判断を行わなければならないと解するのが相当である。

(四) そこでこの点について見ると、本件事業認定以前の起業者らと第6原告兼第8原告P2ら4名の権利者との任意の交渉において、起業者らは、同原告からは一貫して本件未確定地境界の確認のための協力が得られなかったが、他の3名の協力を得た上、本件未確定地境界、本件土地1を除く本件未確定地3筆の地積等についての協議はほぼ整い、本件土地4の所有者P83、本件土地7の所有者P99及び本件土地6の所有者P82は、いずれも起業者の申し立てた境界及び実測の

地積について異議がないとしていることが認められる（甲40・13及び14頁）。

他方で、第6原告兼第8原告P2の各土地との境界に関する主張は、起業者らとも上記3名の意見とも異なるものであったと認められる（甲40・14及び16頁）。

さらに、第6原告兼第8原告P2の本件土地1と他の土地との境界についての主張は、平成15年5月19日付け意見書における主張（丁19・99ないし101頁）、同原告代理人弁護士の立会いの上でされた現地調査の際の説明、平成16年3月8日付け意見書（甲36）における主張と、その都度、本件土地1、本件土地4及び本件土地6の接点となる境界点（甲40・159頁図面2記載のK1に相当。）の位置が変遷するなど、その内容は一貫したものではなかったというべきである。

被告収用委員会は、第6原告兼第8原告P2及び他の3名の土地所有者、起業者らの意見を踏まえて、本件未確定地の境界点について、K4ないしK23（いずれも甲40・159頁図面2記載のもの。以下同じ。）については、起業者によるその確定方法が妥当であると判断したが（甲40・19頁）、K1ないしK3の各境界点については、起業者の確定方法が妥当であると判断することができず、他方で、同原告の申立ては、その内容を裏付ける資料等が不十分であり、その説明も一貫したものではなかったため、妥当であるとの判断に至らなかったものと認めることができる（甲40・19及び20頁）。

（五） 以上によれば、被告収用委員会は、前記のような土地収用法の解釈を踏まえ、裁決申請書の添付書類、審理での意見、提出された意見書や資料の検討、東京法務局八王子支局等での調査に加え、現地の調査も行った上で本件各土地の境界について事実関係の正確な把握に努めたものと認めることができる。それにもかかわらず、本件未確定地境界を認定するに至らなかったのだから、本件未確定地について、被告収用委員会が本件未確定地境界を確定しないまま行った不明裁決には、違法な点は存在しないというべきである。

なお、土地の境界が不明であるということは、氏名又は住所が不明なのではなく、権利の帰属が不明なのであるから、本件では、乙及び丙事件原告らの主張するような土地所有者又は関係人の氏名又は住所を不明とする記載は必要がない。乙事件及び丙事件原告らの主張は、土地収用法48条4項ただし書の趣旨を正解しないものであって、採用することができない。

（六） ところで、原告らは、起業者が、本件未確定地境界を誤って測量したことにより、本件土地1の面積が、合計で約450平方メートル過少に評価されている旨主張する。

上記主張における本件土地1と他の3筆の土地の境界に関する乙及び丙事件原告らの主張は、第6原告兼第8原告P2の代理人らから平成15年5月19日付けで提出された意見書とほぼ同様のものである（丁19・99ないし101頁）。

しかしながら、第6原告兼第8原告P2の主張は、平成16年3月8日付け意見書（甲36）において、前記のとおり、K1についての説明内容が変わるなど変遷し、訴状における主張は、再び当初の平成15年5月19日付けの意見書における主張と同様の主張に戻っている。このように、同原告の主張が変遷し、一貫性が見られないことは、結局のところ、本件審理において、同原告の本件未確定地境界についての主張が、十分的確な根拠に基づくものではなかったことをうかがわせるものということができ、同原告の上記主張は援用することができない。

また、乙及び丙事件原告らは、P83所有地は杉の植林地である旨主張する。

しかし、被告の行った現地調査では、P83所有地は、杉以外の天然樹と混生しており、杉の木も境界を形成するように直線状に植えられているわけではなく、杉の木が境界である旨の第6原告兼第8原告P2の主張を裏付ける事実を確認することができなかったことが認められる（甲40・18頁）。したがって、同原告の主張は、援用することができない。

さらに、乙及び丙事件原告らは、図面上、境界の長さは約100メートルであるから、この誤りによって、P2所有地は約100平方メートル過小に評価されている旨主張する。

しかし、起業者らの本件各収用裁決の申請書添付図面では、本件土地1と本件土地6との接する長さ（甲40別添図面2ではK1、K2及びK3を結んだ線）

は約68メートルであり、乙及び丙事件原告らの上記主張を裏付ける客観的な証拠は存在しない。

2 立竹木の取得価格について

(一) 乙及び丙事件原告らは、被告収用委員会が本件各収用裁決において、本件各土地上の立竹木（以下「本件立竹木」という。）の取得価格を0円を相当としたことについて、収用を前提としたとしても、これらの取得価格自体の算定には、単なる価格の多寡にとどまらない重大な誤りがあるとし、本件立竹木を1本2000円で購入したことや、本件立竹木が失われれば自然環境も破壊されるのであるから、環境そのものの価値を財産的に評価して補償しなければならないなどと主張する。

しかしながら、収用委員会の裁決事項のうち損失の補償についての不服については、行政不服審査法による不服申立てが許されず（土地収用法132条2項）、被収用者は、起業者を被告として出訴すべきものとされているから（土地収用法133条2項）、原告らの主張は、そもそも失当というべきである。

さらに、土地収用法80条は、物件を収用する場合において、収用する物件に対しては、近傍同種の物件の取引価格等を考慮して、相当な価格をもつて補償しなければならないと規定するところ、この「相当な価格」とは、「移転しなければならない物件に相当するものを取得するのに要する価格」（土地収用法79条）と一致すると解するのが相当である。そして、ここでいう「相当な価格」とは、「明渡裁決の時の価格」（土地収用法73条）をいうのであり、これは市場における客観的な取引価格を意味する。原告らの主張するような良好な自然環境そのものも、社会的価値を有するものであり、時には極めて貴重な価値というべきときもあると考えられる。しかし、このような社会的価値は、その性質上、抽象的価値として広く一般社会の享有

するものであり、憲法29条3項及び土地収用法が補償することを予定している個人に帰属する具体的な財産権には該当しないことが明らかである。

また、本件のような山林に生育している状態の立竹木の市場における客観的な取引価格とは、最寄市場の価格から、当該立竹木を伐採して市場まで搬出する経費を控除して算出した価格をいうのであり（このような算出方法を「市場価逆算方式」という。）、市場価逆算方式は、一般的に採用されている合理的な相当価格算定方式である。

そうすると、本件立竹木の取得に要する価格は、乙及び丙事件原告らが本件立竹木を幾らで購入したかによって決せられるものではなく、また、環境そのものの価値、ないしは本件立竹木の所有者にとっての主観的な価値によって定まるものでもないことは明らかである。

被告収用委員会は、本件各収用裁決における本件立竹木の「取得価格」とは、本件各明渡裁決時の立竹木の客観的な取引価格を意味するものであり、本件立竹木の搬出路もないなどの現況に照らせば、伐採して市場に搬出しても搬出費用が最寄市場の価格を上回ることが明らかであることから、市場価逆算方式に従って取得価格を0円としたものである。

したがって、被告収用委員会が本件立竹木の「取得価格」を0円として裁決したことは、土地収用法の趣旨に沿う適正な判断であり、違法性はないというべきである。乙及び丙事件原告らの前記主張は、帰するところ「相当な補償」の意味を正解しない失当なものであるといわざるを得ず、いずれにせよ採用することができない。

(二) なお、乙及び丙事件原告らは、本件立竹木の補償金がいずれも「0円」とされた結果、本件立竹木の所有者の権利が存するものとは扱われていないなどとして、本件各収用裁決が土地収用法48条5項に違反する旨主張する。

しかしながら、被告収用委員会は、不明裁決対象原告について、本件土地1と本件土地4、6及び7との境界が不明であり、不明裁決対象原告が所有権を主張する本件立竹木が、いずれの土地上に存在するかが不明であるから、本件各権利取得裁決2ないし4及び6において、これらの者を「権利の存否が不明である者」とした上で、「権利が存する場合」には、本件立竹木の補償金を「0円」としたものである（甲A40・79及び80頁別表3E欄参照）。

したがって、被告収用委員会は、不明裁決対象原告について、補償金を「0円」と算定したために「権利の存否が不明である者」としたものではないから、乙及び丙事件原告らの上記主張は、失当であり、採用することができない。

第八 結論

以上によれば、第2原告らのうち第2原告P1、第4原告ら及び第5原告らが本件事業認定の取消しを求める訴えは、いずれも不適法であるからこれを却下することとし、第1原告P2、第2原告ら（ただし、第2原告P1を除く。）及び第3原告らの本件事業認定の取消請求は、いずれも理由がないからこれを棄却することとし、第6原告P2、第7原告ら（ただし、第7原告P3、第7原告P4、第7原告P5、第7原告P6、第7原告P7、第7原告P8及び第7原告P9を除く。）並びに第8原告ら（ただし、第8原告P3、第8原告P4、第8原告P10、第8原告P11、第8原告P12、第8原告P13、第8原告P14、第8原告P5、第8原告P6、第8原告P15、第8原告P7、第8原告P8、第8原告P16、第8原告P17及び第8原告P9を除く。）が本件権利取得裁決1の取消しを求める訴えは、いずれも不適法であるからこれを却下することとし、その余の第7原告ら及び第8原告らの本件権利取得裁決1の取消請求は、いずれも理由がないからこれを棄却することとし、第7原告ら及び第8原告ら（ただし、第8原告P2を除く。）が本件権利取得裁決2の取消しを求める訴えは、いずれも不適法であるからこれを却下することとし、第6原告兼第8原告P2の本件権利取得裁決2の取消請求は、理由がないからこれを棄却することとし、第7原告ら（ただし、第7原告P18を除く。）、第8原告ら（ただし、第8原告P19、第8原告P20、第8原告P21、第8原告P22、第8原告P23、第8原告P24、第8原告P25、第8原告P26、第8原告P27、第8原告P28、第8原告P2及び第8原告P18を除く。）、第9原告ら並びに第10原告らが本件権利取得裁決3の取消しを求める訴えは、いずれも不適法であるからこれを却下することとし、第6原告P2、第7原告P18及びその余の第8原告らの本件権利取得裁決3の取消請求は、いずれも理由がないからこれを棄却することとし、第7原告ら（ただし、第7原告P3、第7原告P29、第7原告P30、第7原告P31及び第7原告P32を除く。）、第8原告ら（ただし、第8原告P3、第8原告P33、第8原告P34、第8原告P35、第8原告P36、第8原告P29、第8原告P30、第8原告P37、第8原告P38、第8原告P39、第8原告P31、第8原告P40、第8原告P41、第8原告P2、第8原告P42、第8原告P32及び第8原告P43を除く。）、第9原告ら（ただし、第9原告P75を除く。）並びに第10原告ら（ただし、第10原告P76及び第10原告P75を除く。）が本件権利取得裁決4の取消しを求める訴えは、いずれも不適法であるからこれを却下することとし、第6原告P2、第9原告兼第10原告P75及び第10原告P76並びにその余の第7原告ら及び第8原告らの本件権利取得裁決4の取消請求はいずれも理由がないからこれを棄却することとし、第7原告ら（ただし、第7原告P3、第7原告P44、第7原告P45、第7原告P46、第7原告P47、第7原告P48、第7原告P49、第7原告P50、第7原告P51、第7原告P52、第7原告P53、第7原告P54、第7原告P55、第7原告P56、第7原告P57、第7原告P58、第7原告P59、第7原告P60、第7原告P61、第7原告P62、第7原告P63、第7原告P64、第7原告P65、第7原告P66、第7原告P67、第7原告P68、第7原告P69、第7原告P18、第7原告P70及び第7原告P71を除く。）、第8原告ら（ただし、第8原告P72、第8原告P73、第8原告P74、第8原告P2及び第8原告P18を除く。）、第9原告ら（ただし、第9原告P77、第9原告P78及び第9原告P79を除く。）並びに第10原告ら（ただし、第10原告P77、第10原告P78及び第10原告P79を除く。）が本件権利取得裁決5の取消しを求める訴えは、いずれも不適法であるからこれを却下することとし、第6原告P2及びその余の第7原告らから第10原告らまでの本件権利取得裁決5の取消請求は、いずれも理由がないからこれを棄却することとし、第8原告P34、第8原告P35、第8原告P10、第8原告P36、第8原告P11、第8原告P12、第8原告P13、第8原告P14、第8原告P72、第8原告P38、第8原告P39、第8原告P40、第8原告P15、第8原告P73、第8原告P16及び第8原告P41並びに第10原告P76が本件権利取得裁決6の取消しを求める訴えは、いずれも不適法であるからこれを却下することとし、第6原告P2、第7原告ら及び第9原告ら並びにその余の第8原告ら及び第10原告らの本件権利取得裁決6の取消請求は、いずれも理由がないからこれを棄却することとし、

し、第6原告P2、第7原告ら及び第8原告らが本件各明渡裁決の取消しを求める訴え並びに第9原告ら及び第10原告らが別紙裁決目録3から6までに記載の各明渡裁決の取消しを求める訴えは、いずれも不適法であるからこれを却下することとし、訴訟費用の負担について行政事件訴訟法7条、民事訴訟法61条を適用して、主文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第38部

裁判長裁判官 菅野博之

裁判官 市原義孝

裁判官本村洋平は、退官につき、署名押印することができない。

裁判長裁判官 菅野博之

(別紙)

【当事者の主張の要旨】

第一 甲事件

一 原告らの主張

1 原告らの当事者能力及び原告適格

(一) 本件起業地の権利者でない者の原告適格

(1) 従来、開発許可等の行政処分の取消訴訟の原告適格については、最高裁のいわゆる制定法準拠主義に基づく法律上保護された利益説の立場から、公益に吸収し得ない生命・身体への具体的な危険や日照権等の民事上確立した具体的権利の侵害がない限り認められなかった。

平成16年法律第84号による今回の行政事件訴訟法の改正に際しては、第三者の原告適格について、同法9条2項に考慮事項が規定され、その範囲を実質的に拡大するものとされた。改正の趣旨から当然のことであるが、どんな条文であれ、第三者の原告適格を実質的に拡大する方向で解釈しなければならない。したがって、上記のような行政処分の抗告訴訟について、これまでと全く同じ理屈で原告適格を否定し、訴えを却下する判決が出されるということは、あってはならない。

(2) 行政事件訴訟法9条2項は、2段階のステップを踏んで解釈・適用されるべきである。すなわち、まず、当該法令の趣旨及び目的に照らして原告が法令の保護範囲内にあるかどうかを判断する。この場合、目的を共通にする関係法令によって保護されている場合があるならば、当該関係法令の趣旨及び目的も参酌しなければならない。

次に、処分において考慮されるべき利益の内容・性質を考慮し、この際、害されることとなる利益の内容・性質及び害される態様・程度を勘案する。これは、要するに、第1段階のスクリーニングで保護範囲に入る者であっても、その害される利益如何によって原告適格が認められる場合もあれば、認められない場合もあるということである。

これまでと同様に個別的利益があれば、当然に原告適格があるが、これまでとは異なり、個別的利益がないから原告適格がないということにはならない。規定の文言でその利益が保護されていることが明らかならば、これまでどおり原告適格があることはいうまでもないが、たとえ規定の文言からは明らかではない場合でも、規定の文言だけでなく、その利益の実質を見ながら原告適格を判断していくべきである。

(3) 土地収用制度は、公共の利益となる事業に必要な場合に、正当な補償を前提として土地等を収用又は使用するものであり(土地収用法1条)、土地収用に当たっては、「その土地を当該事業の用に供することが土地の利用上適正且つ合理的」であることが要求されている(同法2条)。

土地利用については起業地及び周辺環境に影響を及ぼすことが必然で

あるところ、同法は、このような起業地及び周辺環境への影響が「土地の利用上適正且つ合理的」であることをも要求しているものである。このことは、事業認定について、「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」が要求されていること（同法20条）からも明らかである。そして、「土地の適正且つ合理的な利用」であるか否かに関する同条3号の違法判断において、事業認定により失われる自然環境、歴史環境、文化環境や道路供用によって生じるおそれのある騒音や大気汚染についても考慮されるように、土地収用により不必要に自然環境、歴史環境、文化環境を破壊し、周辺住民の生活環境を劣化させることのないようにすることが法の求められているところである。したがって、そのような自然・歴史・文化環境を享受する利益や周辺住民が生活環境を維持する利益もまた、土地収用法の保護範囲に入るといふべきである。したがって、原告らは、前記の第1段階をクリアするというべきである。

次に、勘案すべき利益の内容・性質、害される態様・程度は、①当該自然環境、歴史環境、文化環境自体がどのような価値を持っているか、②当該原告が当該自然環境との間でどのようなかわり合いを持っているか、ないしは持ってきたか、③当該開発行為により自然環境がどのように改変されるか等の個別具体的事情を総合的に考慮して把握されることになる。本件において、高尾山が貴重な生態系を有し、「自然界の法隆寺」としての価値を持ち、八王子城跡を含む起業地及びその周辺が貴重な自然・歴史・文化環境を有していること、そして、原告らがこれまでかかる八王子城跡や高尾山及びその周辺の貴重な自然・歴史・文化環境に親しみ、余暇活動や研究の対象とするなどこれを享受してきたことは、明らかである。

さらに、本件事業により、従来の生態系等を維持することができないほどに自然環境が改変されるおそれが否定できず、巨大な八王子ジャンクションにより歴史・文化環境が半永久的に毀損されることになる。

以上のとおり、処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案するならば、原告らについていずれも原告適格が認められることになる。

(4) 原告らは、土地収用法を根拠として、原告らについても原告適格が認められるものとするが、本件事業については、目的を共通にする法令である旧東京都環境影響評価条例に基づく環境アセスメントも行われている。環境アセスメントが事業による環境への影響を考慮して、環境への配慮を求める制度である以上、当該事業により環境上の影響を受けると主張する者の原告適格は、関係法令である環境影響評価条例によっても基礎付けられるといふべきである。

(二) 環境保護団体の当事者能力及び原告適格

(1) 判例によれば、権利能力なき社団に該当するものとして当事者能力が肯定されるための要件としては、①団体としての組織が備えられていること、②団体が構成員から独立していること、③団体としての運営方法が確定していること等が挙げられている。第5原告の7団体がいずれもこれらの要件を満たしていることは明白であり、各団体は当事者能力を有する。

(2) 行政事件訴訟法は、環境保護団体などの「団体」の原告適格については何も触れていない。しかし、これは自然保護団体等の原告適格を否定してきた従来の運用を追認するものではなく、同法9条2項の新設により、団体の原告適格についても新たな可能性が開かれたものと理解すべきである。

したがって、環境保護団体については、上記と同様の枠組みで原告適格を考えれば足りる。すなわち、本件において原告となっている環境保護団体は、いずれも八王子城跡及び高尾山周辺の自然や歴史・文化環境を保護しようとする目的で設立されており、これらを享受し保護しようとする利益は土地収用法の保護範囲に入る。利益の実質については、環境保護団体の目的、活動経緯、構成員などを検討し、当該団体固有の利益に対する侵害があるか否かを検討することになる。

(3) また、特定の住民団体・環境保護団体が、ある地域の環境保全を目的として活動し、開発事業者等との交渉を行い、あるいは関係行政庁に対する交渉等を行っている場合には、その団体の規約等により地域住民から環境保全について包括的な授権を受けていることを条件として、本来の権利の帰属主体たる住民に代わって、訴訟を進行する原告適格を取得する（いわゆる紛争管理権説）。

このような住民団体・環境保護団体の当事者適格については、次の四つの事情を考慮して、任意的訴訟担当の適法性を判断すべきである。すなわち、①

住民団体・環境保護団体が環境利益の帰属主体たる住民等を主体として組織されていること、②構成員たる住民等から環境利益保護のために裁判上、裁判外の手段を取ることが授權されていること、③当該団体が住民等の環境利益の保護のために継続的にかかわっており、訴訟追行について十分な知識経験を有すること、④住民等による個別的な訴え提起が、住民の側にとっても煩さであり、住民団体・環境保護団体が担当者となって訴えを提起・追行することが合理的と認められることの四つの要件を満たす場合には、弁護士代理・訴訟信託禁止の原則を潜脱するおそれがなく、かつ、合理的必要のあるものとして、任意的訴訟担当を認めてよいというべきである。

本件においては、原告となっている7団体は、上記①ないし④の4要件を満たし、任意的訴訟担当により、原告適格が認められるべきである。

2 本件事業が事業認定の黙示的前提要件を欠いていること

(一) 瑕疵ある営造物の設置を目的とする事業

(1) 土地収用法は、事業認定の要件として、事業によって設置される営造物に瑕疵があると認められる場合の取扱いについては、明示的な規定を置いていない。そのために、たとえ設置される営造物に瑕疵があったとしても、他方において当該営造物が公共の利益に資するものであるならば、これらの利害得失を日光太郎杉判決以来確定した比較衡量の対象とすれば足りるという考え方が生じないでもない。

しかし、行政機関である事業認定庁が瑕疵ある営造物の設置を許すことは、法の支配に服すべき行政機関が自ら法に違反することを意味するものであって、法秩序の否定につながるものである。法がこのような事態を是認しているものとは考えられない。土地収用法が上記のように明文の規定を欠いているのは、公共工事の起業者がそのような瑕疵ある営造物の設置を計画するはずがないとの前提に立っていることによるものと理解すべきであり、同法はこの点を事業の認定における黙示的な前提要件としているものと解すべきである。

そうであるとする、事業認定庁としては、事業認定申請書とその添付資料により、当該事業によって設置される営造物に瑕疵があるものと認めた場合には、法の想定している公共事業ではないとの理由により、そのままでは事業の認定をすることはできないとの判断をすべきである。その点を指摘してもなお起業者が計画の変更等をしない場合には、上記の比較衡量等をするまでもなく、申請を却下するか、瑕疵のない内容への変更を条件に事業の認定をすべきである。すなわち、この点につき、事業認定庁には、要件裁量の余地はなく、効果裁量も上記のとおり限定されたものとなるのである。

(2) 以上のことを本件事業認定に即してふえんすると、土地収用法における事業とは、法3条で規定するとおり、道路、河川の堤防、ダム、農業用用水路等であり、これらは国家賠償法2条1項にいう公の営造物に当たるものである。そして、国家賠償法2条1項にいう営造物の設置又は管理の瑕疵とは、営造物が通常有すべき安全性を欠いている状態、すなわち他人に危害を及ぼす危険性のある状態を指すのであるが、これには、営造物に物理的な瑕疵がある場合のみならず、営造物が供用目的に沿って利用されることとの関連においてその利用者以外の第三者に対して危害を生ぜしめる危険性がある場合（いわゆる供用関連瑕疵）をも含むものである。営造物の設置・管理者において、このような危険性のある営造物を公共の利用に供し、その結果周

辺住民に社会生活上受忍すべき限度を超える被害を生じせしめた場合には、原則として同項の規定に基づく責任を免れることができないものと解されるのである（最高裁昭和51年(オ)第395号同56年12月16日大法廷判決・民集35巻10号1369頁、最高裁平成4年(オ)第1503号同7年7月7日第二小法廷判決・民集49巻7号1870頁）。

そして、道路の通行によって生じる騒音について供用関連瑕疵を認めた上記平成7年最高裁判決は、そのような瑕疵が生ずるに至ったことについての設置・管理者の予測・回避可能性について、「本件道路の交通量等の推移はおおむね開設時の予測と一致するものであったから、被告らにおいて騒音等が周辺住民に及ぼす影響を考慮して当初からこれらについての対策を実施すべきであった……。」「国家賠償法2条1項は、危険責任の法理に基づき被害者の救済を図ることを目的として、国又は公共団体の責任発生要件につき、公の営造物の設置又は管理に瑕疵があったために他人に損害を生じたときと規定しているところ、所論の回避可能性があったことが本件道路の設置又は管理に瑕疵を認めるための積極的要件になるものではな

いと解すべきである

。」と判示しているところから考察すると、公の営造物の管理者には、供用開始後の営造物の利用状況を正しく予測し、当初から瑕疵のない営造物を設置する義務があることを前提としているものと解される。

そうすると、事業認定時の審査資料及び事業認定庁として当然知悉しているべき知見及び公知の事実等から、当該事業の実施によって瑕疵を帯びた営造物が設置されるものと認められるにもかかわらず、そのような事業計画につき事業の認定をすることは、本来設置すべきではない瑕疵ある営造物の設置を許容することにほかならないのであり、事業認定庁に与えられた裁量の範囲を考慮するまでもなく違法性を生じさせるといふべきである。

(3) 上記のような考え方に対し、公の営造物の瑕疵について、営造物そのものの瑕疵（いわゆる物的性状瑕疵）であれば、事業計画段階でも判明し得る事柄であるから、前記のような議論が成立し得るとしても、大気汚染、騒音被害等の道路公害のように、公の営造物が一定の利用限度を超えて利用される場合に初めて発生するいわゆる供用関連瑕疵においては、瑕疵の発生について道路の供用開始前に的確な予想を行うことは困難であるから、事業の認定においてこのような要素までも考慮することはできないのであり、実際に供用が開始された後、瑕疵と評価し得るような利用方法がなされた場合に初めて対策を執れば足りるといふ考えもいではない。

しかしながら、合理的な予測方法がない場合や合理的な予測方法によっても公害の発生が予測し得ない場合はともかく、合理的な予測方法によって公害の発生が予測し得る場合にまで上記のように考えるべき根拠は見当たらない。そのような場合にまで上記のように考えることは、極めて不当な結論を招くこととなる。すなわち、道路の設置後に道路公害が発生した場合に、事後的に道路の遮音措置や排気ガス規制等の対策を執ることはできるとしても、こうした対策が必ずしも実効性を持たないことは多々見受けられる。道路公害に対する抜本的な対策は、交通量の抑制や極端な場合は道路の供用廃止ということにならざるを得ないのである。しかし、道路の供用が開始されると、供用関連瑕疵の有無にかかわらず、地域間交通や産業経済活動がその道路の存在を前提として営まれることとなり、いかに深刻な供用関連瑕疵が存在していたとしても、道路の供用を廃止することは著しく困難となる。

また、道路に周辺住民の受忍限度を超える供用関連瑕疵があると認められ、その瑕疵によって周辺住民に被害が及んでいるとされた場合は、管理責任者に国家賠償法上の責任があるということとなり、被害を被った多数の周辺住民に対して少なくとも額の損害賠償が支払われることとなるのであって、瑕疵ある道路建設は、周辺住民のみならず、国家財政にも多額の損失を生じさせることとなるのである。

このような観点からすると、今後建設されようとしている道路について、その予測される交通量、道路の構造、地形及び周辺の居住状況等を前提として、合理的な予測方法による予測の結果、当該道路の供用開始により、その周辺住民に受忍限度を超える被害が生ずると認められる場合には、当該事業計画は瑕疵ある道路の設置を目的とする点で違法といわざるを得ず、そのような場合になおその道路の便益を優先させ、住民の被害は国家賠償によって解決すれば足りるとの考え方は、法律による行政の原則の下では採り得ないものであるといわざるを得ない。

(4) このように見ると、事業認定申請に当たり起業者から提出を受けた資料によって、上記のような観点から瑕疵ある道路の建設が行われるものと認定することができる場合には、当該申請を却下するか、あるいはそのような状態を解消し得る条件を付加して事業の認定を行うべきであるから、それにもかかわらず事業認定がされた場合は、法が事業の認定の前提として要求している要件を満たさないままされたものとして、当該事業認定は違法になるといふべきである。また、起業者が提出した資料が十分でなく、瑕疵ある道路の建設が行われるとは直ちに認められないものの、提出された資料及び審査時点で事業認定庁が有する知見及び公知の事実等に照らして、そうした疑念を生じさせるものである場合には、事業認定庁は、瑕疵ある道路の建設を

許容してはならない義務を有している以上、そうした疑念について、起業者に追加資料の提出や追加調査を命ずることによって、将来予測され得る事態がどの程度のものかを確認し、その上で瑕疵が生じ得るものかどうかを認定判断すべきである。

そして、そうした疑念を生じさせる内容であるにもかかわらず、事業認定庁がその点について十分な調査をしないまま事業の認定が行われた場合には、

法が事業の認定の前提として要求している要件を満たすか否かについての判断をしていないものとして、当該事業認定は違法とされるべきである。

(二) 大気汚染の発生

(1) 起業者・参加人らは、本件環境影響評価の結果、大気汚染レベルはいずれも評価の指標を下回り、換気塔からの寄与濃度は将来のバックグラウンド濃度と比較して非常に低い値であることから、本件圏央道建設による環境への影響は少ないと主張する。

しかし、本件環境影響評価の結果には、第1に健康被害を生じさせる危険が高いと指摘されてきた浮遊粒子状物質（SPM）については予測さえしていない点、第2に二酸化窒素については、そもそも $\alpha 2$ の複雑地形に適用できないプルームモデルを無理矢理適用して汚染濃度を過小評価してしまっている点という大きな問題点がある。本件環境影響評価の結論は、全く信用することできない。

(2) 浮遊粒子状物質（SPM）についての環境基準は、「1時間値の1日平均値が0.01ミリグラム/立方メートル以下であり、かつ1時間値が0.2ミリグラム/立方メートル以下であること」とされている。近年、浮遊粒子状物質（SPM）については、人体への健康被害、特に呼吸器疾患を起こす原因物質としてその危険性が指摘されている。なかでも2.5 μm 以下の微小粒子（PM_{2.5}）は、ほとんどがディーゼル車の排ガス中に排出される微粒子（DEP）であるといわれている。このDEPは、粒子が細かいため肺の奥まで到達し、気管支喘息を発症させる危険があることが指摘されているし、近年では、呼吸器疾患だけではなく、花粉症の発症にも関係していること、発ガン性もあることなど、その危険性が様々に指摘されている。浮遊粒子状物質（SPM）が持つ人体への危険性を考えると、本件圏央道の建設により、どの程度の浮遊粒子状物質（SPM）の濃度が予測されるかは、極めて重要な要素のはずである。

本件環境影響評価では、まず、この浮遊粒子状物質（SPM）の予測がされていない。本件環境影響評価が発表されたのは昭和63年12月であるが、同年3月に、既に環境省は「浮遊粒子状物質予測解析調査」を発表し、浮遊粒子状物質（SPM）の予測手法を紹介しているのであるから、本件環境影響評価においては、限定された手法であったとはいえ、予測は可能であったはずである。仮に昭和63年当時には予測することができなかつたとしても、平成9年には環境省の「浮遊粒子状物質汚染予測マニュアル」、平成12年には国土交通省の「道路環境影響評価の技術手法」と、次々に予測手法が紹介されているのであるから、予測手法がある程度確立した時点で、調査が行われるべきであった。さらに、遅くとも平成14年3月の本件環境

影響照査の時点では予測はできたはずであり、実際に、本件環境影響照査では、あきる野や $\alpha 3$ などの圏央道建設予定地域の多くで、浮遊粒子状物質（SPM）の予測がされているのである。しかるに、本件環境影響照査でも、 $\alpha 2$ 地区については予測がされていない。本件環境影響照査及び本件事業認定申請の時にも $\alpha 2$ 地区が予測対象とされていないのは、あまりに不自然かつ不合理である。

本線を走行する際の速度は、時速80キロメートルと設定されているのに対し、インターチェンジやジャンクションは走行車両の加減速がある。そして浮遊粒子状物質（SPM）排出の大きい大型車では、低速の方が排出係数が大きい。そうすると加速、減速のあるジャンクション建設部分の $\alpha 2$ 地域では、本線を時速80キロメートルで走行している他の地域よりも、より高濃度の浮遊粒子状物質（SPM）が排出されるはずである。起業者らの行った予測では、 $\alpha 3$ 地域が最も高濃度で、1日平均値で0.096ミリグラム/立方メートルとしているが、 $\alpha 3$ はまさに本線を時速80キロメートルの定速で走行していることを前提としている。ジャンクションの建設される $\alpha 2$ では、 $\alpha 3$ よりも、ジャンクション部分の加減速でより高濃度の浮遊

粒子状物質（SPM）が排出され、起業者の予測で最も高濃度とされた $\alpha 3$ 地域（0.096ミリグラム/立方メートル）よりも、高濃度の浮遊粒子状物質（SPM）汚染が予測されるから、環境基準を超えることは容易に予測することができる。

(3) 二酸化窒素については、本件環境影響評価では、「 $\alpha 2$ ジャンクション部分」という1地点で、年平均濃度0.018ppm、1日平均値0.033ppmとされ、環境基準を下回るとされている。

本件環境影響評価では、予測モデルとして、プルームモデル及びパフ

モデルを採用している。このうちプルームモデルは、有風時（風速1メートル/秒以上）のモデルであるが、対象地域内では同一風向で、同じ高さでは同一風速であるという前提であるから、地形・建物・構造物等の影響や特異な気象など、多くの前提条件を捨象してしまい、極めて条件を単純化、簡素化してしまっている。実際の大気の流れは、構造物や地形によって変化し、複雑な動きをするので、このモデルを適用することができるのは、対象地域が、地形や構造物の影響を無視することができるほど平坦、均質といえる場合だけなのである。しかし、 $\alpha 2$ 町は長さ約4.5キロメートル、尾根の高さでの谷幅500から800メートルのV字谷の峡谷で、ここに多くの沢が流入している。北側山腹に中央道が走り、その上に総延長7100メートル、高さは一般民家の上空70メートルに巨大なジャンクションが建設され、地上30メートルには換気塔も建設される。 $\alpha 2$ の地形、構造物は「均質」、「平坦」等というものではない。プルームモデルを $\alpha 2$ 地区で漫然と適用した本件環境影響評価には、重大な欠陥があるのである。

起業者らは、複雑地形のもとでの拡散、特に接地逆転層内の拡散現象を把握するため、風洞実験を行い、プルームモデル及びパフモデルの予測値に沿っているから、プルームモデル及びパフモデルの予測は適切だと主張する。しかし、強い接地逆転層が発生する $\alpha 2$ 地区で、接地逆転層の把握のために風洞実験を行うのは適切ではない。また、風洞実験では、 $\alpha 2$ 地区において卓越している西風の場合しか検討されていないが、一般に関東地方では北ないし北北西の風が卓越しており、その風が $\alpha 2$ では地形影響を受け、西風に変化しているだけなのである。 $\alpha 2$ 地区の現況を再現しようと思えば、上空に吹く実際の風が地形の影響を受け、谷底付近で西風に変化している状況を再現しなければならないのに、風洞実験では西風しか吹かせていないのである。これでは、現実の現象を全く再現したことになる。

さらに、風洞実験では、気象条件がプルームモデル及びパフモデルの場合と全く同じに設定されている。一般に、平坦地に比べて複雑な地形の地域では、風速は遅くなる。風速が遅くなれば大気の流れは遅くなるのであるから、汚染物質は滞留し、汚染濃度は高くなる。したがって、風洞実験の場合には、地形に沿って平坦地よりも遅い風速を設定しなければ、実験の意味がない。同じ風速を設定しているということは、過大な風速を設定することで、汚染物質の濃度を過小に評価していることとなる。

以上のように、起業者らは、風洞実験によって、プルームモデルの予測結果の妥当性が確認されていると主張するが、風洞実験それ自体が、本件のような強い接地逆転層の発生する地域では適用が難しい上、実験内容も現実の現象を再現した実験にはなっておらず、信用することができない。このような評価に値しない風洞実験の結果で、補正係数を求め、プルームモデル及びパフモデルの結果を補正しても、不正確なものになるだけである。

(4) 原告らは、数値解析モデルの一つとして、三次元流体モデルを用いて大気汚染予測をした。数値解析モデルとしての三次元流体モデルは、プルームモデルと異なり、複雑地形でも適用することのできるモデルとして知られている。

原告らは、二酸化窒素の濃度について、三次元流体モデルを用いて、換気塔の影響がない場合（ケース1）と、換気塔の影響を考慮し、かつ換気塔の影響を様々に考慮した場合とを考慮して三つの場合で予測をした（ケース2から4まで）。このうちケース2は、換気塔の吹上げ機能が停止するなどして、排気が上昇せず、換気塔の高さから排気が拡散した場合を想定したものである。ケース3は、熱量を持った大気の上昇を考え有効煙突高（モーゼスアンドカーズン）から拡散した場合であり、ケース4は、換気塔から出た大気がダウンウォッシュを生じた時を想定したものである。これによれば、換気塔の影響がない場合（ケース1）でも、八王子ジャンクション南東部分の人家付近で、環境基準以上の地域が見られる。換気塔の影響については、様々な影響を考慮し、換気塔の影響の幅を見ることのできるように、三つの方法で予測している。ケース2では、極めて高濃度の汚染が広く $\alpha 2$ 地区に広範に広がるのがわかった。ケース3では、八王子ジャンクション東に600メートル、南に400メートルに環境基準以上の部分が見られる。ケース4でも、環境基準オーバーの地域は八王子ジャンクション東600メートル、南400メートルに及んでいる。原告らの自宅でも環境基準以上のところが出ている。

また、浮遊粒子状物質（SPM）については、原告側の予測において

も、一次粒子しか予測ができていない。一次粒子は、自動車排ガス管から直接排出される固体の粒子状物質であるが、実際には、ガス状物質として排出された後、化学変化を受けて粒子物質になる二次生成粒子もある。自動車排ガス由来の一次粒子と二次生成粒子の比率はだいたい1対1といわれており、原告側の予測結果以上の汚染が実際には広がるはずである。実際に、実煙突高で想定したケース2では、広範囲に環境基準以上の汚染地域が広がっているし、ケース3、ケース4でも環境基準を超える地域が住宅地近くにまで迫っている。原告らの自宅で見ても、二次生成粒子を入れれば環境基準を超えると思われる地点が複数存在するのである。

以上のとおり、二酸化窒素でも浮遊粒子状物質（SPM）でも、圏央道が建設されれば、環境基準以上の高濃度の大气汚染が生じることが予測される。

(三) 騒音被害の発生

(1) 本件環境影響評価の圏央道開通後の α 2地区の騒音予測によると、八王子ジャンクション周辺の騒音状況は、朝52ホン、昼間53ホン、夕方50ホン、夜間49ホンであって、A類型の住居地域の旧環境基準を超えている。しかも、本件環境影響評価は、既存の中央道との合成騒音を考慮せず、圏央道のみ騒音を予測したものであるが、実際は中央道の騒音があり、この騒音に圏央道の騒音が合成されるから、実際の騒音予測レベルは、本件環境影響評価における予測騒音レベルよりも高くなる。

中央道の騒音レベルは、本件環境影響評価では、 α 2地区で、朝50ホン、昼51ホン、夕方49ホン、夜間50ホンであるが、圏央道の完成後の α 2地区の騒音状況は、中央道と圏央道との合成音により、本件環境影響評価において予測された数値よりも少なくとも3dB程度は上昇する。そのため、夜間の騒音状況は、夜間のA類型の住宅地の環境基準40dB(A)を12dB(A)以上も上回る52dB(A)以上となるのが予測されるのである。

本件環境影響評価は、 α 2地域における八王子ジャンクションの高架による中央道の騒音の反射や法面による騒音の反射等による騒音の上昇を考慮していないので、反射による騒音上昇を考慮すると、本件環境影響評価の予測騒音より高いレベルの騒音が予測される。ジャンクション高架底面による中央道の騒音の反射により、1ないし2dB程度は騒音が上昇するから、本件環境影響評価の予測騒音レベルより1ないし2dB程度高い騒音が予測される。

本件環境影響評価は、圏央道の騒音予測の前提として、自動車の走行平均速度を時速80キロメートルとしている。しかし、実際的高速道路の自動車走行速度は時速80キロメートル以上であり、時速100キロメートル前後であるのが常識である。平均速度が時速10キロメートル上昇すると騒音のパワー平均は2dB上昇し、時速20キロメートル上昇すると騒音のパワー平均は4dB上昇する。そうすると、通常、自動車専用道路での渋滞のない時の平均速度は、時速80キロメートルから時速100キロメートル前後が経験則上実態であるから、騒音予測値は、時速80キロメートルよりも4dB(A)程度上昇するのである。夜間（午前5時から6時）の時間帯は、渋滞が考えられないので、通常、時速100キロメートル以上の走行が実態である。し

たがって、それだけで騒音レベルは4dB上昇するので53dB(A)となり、夜間のA類型の環境基準40dB(A)を13dB(A)も超えることになる。

これに、既に述べた中央道との合成音や高架による反射音等を加算すると、本件環境影響評価の予測騒音レベルより8ないし9dB(A)も上昇することになる。

(2) 起業者らは、圏央道につき本件環境影響照査を行い、騒音については、LAeqによる環境影響評価を行った。予測対象時点は平成32年である。この予測結果では、 α 2は、昼間（6時から22時）は、近接空間地53dB、背後地52dBであり、夜間（22時から6時）は、近接空間55dB、背後地54dB（圏央道本線両側中央道南側遮音壁高さ3メートル設置を前提）であった。この予測では、いずれも背後地に2車線以上の道路に面する地域の環境基準を当てはめて、昼間60dB、夜間55dBの基準値を誤って当てはめることで、環境基準をクリアしていると報告している。しかし、 α 2地域は、圏央道や中央道の「道路に面する地域」ではなく、A地域の一般住宅地の環境基準を適用すべきであるから、昼間55dB夜間45dBという基準値を適用すべき

である。そうすると、夜間の環境基準を9dBも超える騒音が予測されるのである。

(3) 原告らは、八王子市 α 2地区の現況の騒音状況の調査及び八王子ジャンクション完成後の騒音の予測調査を行った。7地点で予測を行った結果、昼間

は、高尾山登山道を除くすべての地点で環境基準を達成しているが、夜間は、すべての地点で最低でも52dBで最高は59dBという結果が出て、道路に面しないA類型の夜間の環境基準45dBを大幅に上回っている。夜間は、全体的に昼間より騒音レベルが高く、全域でA類型の一般環境基準45dBを超えている。現況の中央道だけの夜間の騒音状況でもα2地域全体が環境基準45dBを超えているのに、圏央道ができると、更に騒音状況は悪化し、環境基準不適合の程度が高くなる。α2地区にいる7名の原告らは、現在でも中央道の騒音で夜間の環境基準は不適合な状況にあるが、圏央道及びジャンクションができれば、もっと騒音状況が悪化して騒音被害を受けることが明らかである。

(4) ところが、本件環境影響評価では、圏央道による騒音予測が環境基準を超えているとなると、圏央道を建設することができないことから、環境基準をクリアするために、評価の指標として、このα2地区を「四車線道路に面する地域」として、朝55dB、昼間60dB、夕方55dB、夜間50dBという基準値を適用し、環境基準をクリアしているように意図的に行っている。しかし、道路に面する地域とは、正に道路に面する地域のことであり、ぜひ道路端から20メートル以内のことをいい、それ以上に拡大することは許されない。α2の場合、α49地区の民家は、八王子ジャンクション及び中央道からほとんどが100メートル以上離れており、α50地区も、50ないし80メートル以上離れているから、いずれも4車線道路に面する地域ということとはできない。

新しい環境基準では、一般住宅地域の環境基準として、等価騒音レベル昼間LAeq 55dB(旧環境基準値で50)以下、夜間LAeq 45dB(旧環境基準で40)以下とした。α2地区の民家には、この一般住宅地の環境基準である昼間LAeq 55dB、夜間LAeq 45dBを適用すべきである。

本件環境影響評価による圏央道による騒音の予測レベルは、いずれも中央値で夜間40dBを超えている。等価騒音レベルは改正前の中央値に約5ないし10を加えたものが等価騒音レベルであると推定されるので、前記原告らについては、住宅地の夜間の新環境基準である等価騒音レベル45dBを超える騒音状況にさらされることは明白である。

(5) 被告国土交通大臣は、原告らが居住するα2地域は、環境基準の適用に関してはA地域(主として住居専用地域)の「道路に面する地域」に係る環境基準が適用される地域であると主張する。この被告国土交通大臣の主張の根拠は、環境基準の「道路に面する地域」とは、環境庁の解説書では「当該道路より発する道路交通騒音の影響を受ける地域」であると解説されていることを根拠とするものである。そして、本件α2地域は、全域が中央自動車道より発する道路交通騒音の影響を受ける地域であり、圏央道ができた場合は、中央自動車道と圏央道の道路交通音源が支配的な音源であるとして、中央道道路端から約50メートルから約200メートル離れた原告宅も含めた広範囲な地域すべてを「道路に面する地域」として取り扱い、緩和された環境基準を適用している。

しかし、これは、環境基準を不当に拡大解釈するものであって、誤っている。被告国土交通大臣が主張するように、「道路交通騒音の影響を受ける地域」が、文字どおり、すべて「道路に面する地域」であるということになれば、今日の一般住宅地においても騒音被害の中心は道路騒音であり、A類型の住居専用地域においても、ほとんどが「道路騒音の影響を受ける地域である」として、「道路に面する地域」に該当してしまうことになる。

この「道路に面する地域」なる環境基準の緩和適用は、旧環境基準からあったが、その際の議論として、「道路に面する地域」について環境基準を緩和する理由としては、道路交通騒音の実態が特に主要幹線道路などにおいて著しく悪化していること、一方道路の公共性が極めて大きく、かつ、道路周辺の地域住民が道路から利益を得ている場合が少なくないといった条件を考慮して、道路に面する地域については道路に面しない裏側と同じレベルの厳しい基準を適用するのは妥当でないと判断され、環境基準が緩和されたのである。このように、環境基準の緩和適用は、道路から利益を得ていることがその前提になっており、道路に面しているということは、文字どおり、道路に建物が接しているか、面していることをいい、道路から利益を得ている場合をいうものである。

原告らのうちα2に住む住民の居住地域は、中央道から最も近いところでも50メートル、遠いところでは約200メートルも離れているような地域であり、中央道からは騒音被害を受けているだけで、何らの利益も受けていない地域である。したがって、中央道の道路騒音が支配的な音源である地域であったとしても、環境基準が「道路に面している地域」とは想定していない地域である。

(6) さらに、α2地区に予想される圏央道完成後の騒音のレベルは、深刻な睡眠妨害を生じるレベルに達することが予測されており、これを防ぐには圏央道の建設を中止するしかない。

本件環境影響評価では、原告P2、原告P100、原告P101のすぐ隣地の同一場所と思われる地点での測定の予測結果で、夜間49ホン(L50)となっている。また、被告国土交通大臣が行った本件環境影響照査でも、α2地区の圏央道開通後の夜間の予測として、中央道の遮音壁を5メートルにかさ上げする前提で、L50で49dB(A)、等価騒音レベルでLAeq54dBと予測しており、新環境基準に照らし合わせても、A地域の住居専用地域の一般地域の環境基準である夜間LAeq45dBを超える数値となっている。

α2地区の圏央道騒音予測は、本件環境影響評価の予測結果であるα2の夜間の騒音レベルでは、屋外でL50(49ホン)となっており、睡眠妨害の被害が発生するレベルである。さらに、被告国土交通大臣が行った本件環境影響照査の平成32年の交通量予測に基づく調査結果では、道路の後背地に関して、被告国土交通大臣の騒音予測値は、屋外でLAeq54dBであるから、屋内では、LAeq44dBとなり、明らかに睡眠妨害が発生するレベルである。

睡眠妨害が出現するレベルは、P102らの研究で、L50、40dB(A)であるといわれている。環境基準も、このレベルを考慮し、一般住居専用地域では、睡眠の確保をさらに確実にするため、屋外値L50、40dB(A)以下を目標に定められたのである。これらの研究結果に基づけば、起業者らのした本件環境影響評価及び被告国土交通大臣のした本件環境影響照査の結果は、いずれも睡眠妨害が生じる騒音レベルに達していることが明らかである。

(7) 原告らが行った騒音予測調査でも、地点予測では、夜間の騒音が、等価騒音レベルでLAeq52dBから最高でLAeq59dBの数値が予測され、Aタイプの夜間の一般環境基準LAeq45dBを大幅に上回り、睡眠妨害が発生する危険なレベルになることが予測されている。この地点予測で夜間の騒音予測が最高値のLAeq58dBとなった地点は、原告P100付近である。この地点は中央道から約50メートル離れた位置にあり、その周辺は人家が並んでいる。原告P2及びP101らの居住地点も同地点と同じ騒音レベルとなることが予測される。これは、夜間の環境基準LAeq45を13dB上回っており、屋外LAeq58は、屋内値ではLAeq48dBに相当するものであるから、上記研究結果から見ても、深刻な睡眠妨害が発生するレベルとなっている。面的予測では、夜間の騒音レベルが昼間の騒音レベルより高くなり、原告らを含む居住地全域は、Aタイプの一般環境基準LAeq45dBを大幅に超え、すべてLAeq50dB以上の地域で、地域的にはLAeq55dBからLAeq60dBの地域が多くを占めている。最高では、LAeq60dBの地域も予測されることが明らかになっている。この騒音予測値は、被告が環境基準の適用に関して拡大解釈して、「2車線を越える道路に面する地域」を適用した環境基準である夜間LAeq55dBさえも超えている騒音レベルであり、深刻な睡眠妨害を生じさせるレベルになっている。

(8) 高尾山は、年間260万人もの人々が自然を楽しむために訪れ、またα51院という宗教施設もあり、歴史も古く、自然環境、宗教施設、歴史環境が豊かである。また、α2には特別養護老人ホームα52があり、児童福祉施設α53もある。また、α50地区は市街化調整区域でもある。このようなα2及び高尾山の地域は、自動車騒音から自然環境を守り、人々の生活を守るために都知事の指定を受けていなくても、環境影響評価においては、特に静穏を要するAAタイプの地域の環境基準を守る視点で環境影響評価をすべきである。

(9) サウンドスケープ、すなわち音風景は、1960年代から70年代に移行するころ、カナダの作曲家P103が、日々の生活の中でどのように音とかわりをもっているかを重視した音の環境の捉え方として提唱した概念であり、「個人あるいは社会によってどのように知覚され、理解されるかに強調点の置かれた音の環境」と定義される。サウンドスケープ思想は、「いい音」対「悪い音」の二元論を排し、どんな場合にも良い、あるいは悪い、とされる音はない、と考えるとともに、音環境を美的に捉えようとする。

従来、騒音問題は、主として発生源が生産・交通・建設といった工業化社会における経済活動に関連する騒音が、近隣住民に対して精神的影響、生活妨害、睡眠妨害、身体的影響を及ぼすことによって生起している。これに対して、近年、レクリエーション・ノイズと呼ばれる音が騒音問題として社会的問題を起こすようになった。レクリエーション・ノイズは、屋外でのレクリエーション活動によって発生する音が騒音問題となるような場合と、自然の恵沢を享受する場所において、その場に本来あるべきサウンドスケープを破壊するような音響が発生又は侵入する場合とがある。レクリエーション・ノイズについては、受音側の被害人口が少ないために騒音の影響が軽視され、あるいは生活実態がない場所であるために騒音の存在そのものが無視されている。

。このような騒音問題について、国際騒音制御工学会が過去5年間にわたって委員会を設けて、対処の方針を検討してきた。

レクリエーション・ノイズは、単に騒音を毒物と考えて、その人体への影響を小さくする対策法では対処することができない問題を提起している。これは、サウンドスケープの破壊に対する抗議と解することもできる。わが国においても、レクリエーション・ノイズに対する行政的対応が未だ不十分である。高尾山の静穏は、レクリエーションノイズからの保護が必要である。高尾山は、信仰の対象でもあり、豊かな自然資源を求めて年間260万人もの人々が登る。このような環境のために、高尾山は国立公園に指定されている。中央道や圏央道の騒音が高尾山の静穏を害することになる。このような騒音を規制することが特に重要となる。

(四) 水脈の破壊

(1) 高尾山・八王子城跡の山地を構成するのは、小仏層群盆堀川層に属する砂岩・粘板岩の互層で、西南西ないし東南東方向の一般走向を示し、同方向の褶曲軸に沿って激しく褶曲している。これらの断層運動や褶曲活動に際しては、固化した岩盤の耐力を上回る力がかかったために、岩盤には大小様々な規模と形状の割れ目を生じている。風化作用も、地表近くだけではなく、この岩盤の割れ目に沿って地下深所にまで達するため、岩質の劣化も著しい。このように、八王子城跡トンネルの掘削予定地は、極めて岩盤の質が悪く、したがって、トンネル工事を行えば、その結果、地下水に影響を与えることは明らかであり、さらに、環境への影響があることも否定し難いことは明らかであった。

八王子城跡は、国史跡にも指定されている日本中世の典型的山城の全容的遺構を現代に伝える貴重な史跡である。また、その史跡の中には、α38と呼ばれる井戸やα43の滝などの水にかかわる遺跡も多い。特に、α38は、標高424メートルの高さに位置し、約420年ほど前に掘られた井戸であるが、最近まで、なお豊富な水をたたえ、これまで枯れたことがないと言われていた。ところが、平成6年に行われた被告らのボーリング調査の後、これまで枯れたことのなかったと言われていたα38が、平成10年を除き、毎年春先に枯れるようになった。ボーリング調査の後の水量はそれ以前と比べ3分の2に減っている。

(2) 高尾山は、海拔599.3メートルの低山であるにすぎないにもかかわらず、そこには1598種類のもの植物が分布していることが報告されている。これは、寒冷な北海道から亜熱帯気候の琉球列島、小笠原諸島まで含めた日本全国に生育する植物約5300種のうちの30パーセントに当たり、日本列島に分布する植物の約3分の1が、この小さな山にあるということになり、正に奇跡ともいえるべきことである。また、昆虫も、5、6千種類に達するといわれている。そのため、高尾山は日本の三大昆虫生息地の一つとして知られている。

高尾山にこれだけ数多くの植物や昆虫が生息しているのは、高尾山の位置、地形、土壌などの微妙なバランスがもたらしたものである。この微妙なバランスが少しでも崩れれば、高尾山の奇跡的生態系は、瞬時のうちに崩壊してしまう。このような微妙なバランスの上に成り立っている生態系を将来に向けて保存していくためには、自然には一切手をつけず、現状をそのままに保存しておくのが最善の方法であり、山腹にトンネルを掘るなどということは、暴挙以外の何ものでもないといわざるを得ない。

(3) トンネル工事を行うことは、必然的に地下水に影響を与えることになり、ひいては環境に与える影響も否定することができないのであり、まして八王子城跡トンネルや高尾山トンネルの場合は、地質が極めて脆弱で、透水性も高く、それだけ地下水への影響の大きさが予測されるのであるから、工事を行う前に十分な事前調査を行い、トンネル工事による地下水への影響が全くないことを確認した上でなければ、工事に着手すべきではない。

しかしながら、八王子城跡トンネルに関しては、本件環境影響評価の段階では、必ずしも十分な水理調査、水文調査は行なわれていない。その後、平成5年10月5日から平成6年3月31日にかけて地質調査が行なわれているが、この調査も不十分であったため、さらに、工事の着工された後の平成12年3月16日になって、新たに八王子城跡トンネルの工事に係る水文・地質調査の必要性を生じ、再調査を開始したのである。それにもかかわらず、事前調査の不十分さから生じた後記の予測外の事故により、八王子城跡トンネルの工事は、工事をいったん中止せざるを得ず、予定より1年も遅れる事態となった。

以上のように、八王子城跡トンネルの工事は、事前の地質調査・水文調査、さらには環境影響評価を十分に行なわないままに着手されたものであり、その結果、後述するような、様々な地下水への影響、環境への影響を生ずることとなったのである。

(4) 平成14年2月4日、八王子城跡トンネルの工事の観測ボーリング孔2の地下水位が、標高約348メートルだった水位から、突然、一挙に約13メートルも低下し、標高約335メートルになった。参加人らは、この事態に直面して、工事をいったん中止せざるを得なくなり、その後、約1年間にわたって工事を中断し、止水効果が高いとされる小断面掘進用トンネル・ボーリングマシン(TBM)を1基約5億円、2基分で約10億円という巨額な費用を投入して開発製作した上、前途の工事を再開したが、いまだ水位は回復していない。いったん失われた水位が回復するには、相当の年数を要することは、地下水の涵養に相当年数を要することから見ても明らかである。

むしろ、水位が低下したのは、単に観測ボーリング孔2にとどまらず、同水脈と関連する部分における水位すべてが低下していると考えられる。観測ボーリング孔2の水位の低下は、八王子城跡の山体全体の地下水脈の水位に影響を与え、取り返しのつかない事態を招いてしまったといえるのである。実際に、八王子城跡では、山全体の乾燥化現象が見られ、山肌の崩壊や、これまで崩れることのなかった遺構(「水路状敷石遺構」)が隣接する細尾根の崩落で岩に埋まってしまうといった事態を生じている。

(5) 被告らの、トンネル工事が地下水に与える影響についての事前調査、事前予測が不十分であったことは明らかである。被告らは、7箇所を観測ボーリング孔を設置し、地下水位のモニタリングなどを行いながら工事を進めてきたので、調査が不十分であるというのは失当であるなどと主張しているが、現実には、地下水の位置を予測することができずに水位低下を招いてしまったことは否めない事実であり、水位低下を事前に予測することができなかつたことは弁解のしようもない。事前の調査が不十分であったことは否定のしようがないのである。むしろ、原告らが従前指摘してきたとおり、事前に地下水の位置を予測すること自体が極めて困難なことであり、地下水への影響を避けるのであれば、もともと工事は断念すべきだったのである。被告ら

が、不十分な調査の結果、予測し得なかつた水位低下を現実にもたらしたことは、極めて深刻な問題であつて、仮に今回の水位低下によって $\alpha 38$ を枯渇させたり、 $\alpha 43$ の滝の水を枯れさせるようなことになっていたら取り返しがつかなかつたといふべきである。実際に、観測ボーリング孔2の水位低下が観測ボーリング孔2以外の他の地下水にどのような影響を与えているかは、密度の高いボーリング調査をしていない以上、現状では不明であり、現在把握しきれない部分における地下水の変化により、将来その影響が出ることを否定はできないのである。被告らは、危険性が100パーセント否定されない限りは、危険性を回避するために工事は断念すべきであつたのである。

(6) 原告らは、八王子市 $\alpha 39$ 地区において、民家の井戸枯れが生じている事実をつかみ、平成13年12月26日、記者会見を行い、調査の結果を発表した。その後、被告らも同事実を認めざるを得ず、42軒の井戸枯れの事実を言い訳のようにして公表した。被告らは、井戸枯れは橋脚工事の影響であり、橋脚工事終了後、掘削した部分を埋め戻せば、井戸枯れは回復すると主張したが、同主張はその後、事実により覆された。

原告らは、井戸枯れの生じた42軒の中には、滝ノ沢川沿いに位置していて、滝ノ沢川水系に属しており、橋脚工事とは直接関係のない民家が含まれていることを指摘して、井戸枯れは橋脚工事によるものではなく、トンネル工事によるものであることを主張した。

実際に、この滝ノ沢川沿いの6軒においては、橋脚工事終了後、埋め

戻し工事が終了した後も、再度の井戸枯れが確認されている。これは、明らかに被告らの上記主張・弁解とは矛盾する事態である。さらに、平成16年1月から4月にかけて、滝ノ沢川沿いに位置する訴外P87宅において、長期間の井戸枯れの事実が確認されており、これらの井戸枯れの事実は、これらの井戸枯れが橋脚工事とは関係のないものであることを裏付けている。これは、トンネル工事に伴う止水工事により、岩盤に注入されたセメントミルクが岩盤の割れ目を通り、滝ノ沢川の川底に達し、川沿いに流れていた伏流水の水路を遮断したため、特に渇水期を中心として、下流側の民家において井戸枯れが生じたものである。参加人らが、本件トンネル工事によって、地下水にさまざまな影響を与え、地下水位を低下させたり、井戸枯れを生じさせていることは明らかといわなければならない。

(7) さらに、平成14年1月12日、原告らの調査により、本件八王子城跡トンネルの北側2600メートルの位置にある α 16トンネルの工事において、同トンネルの真上（土被り7メートル）を交差する「 α 40沢」（全長800メートル）に水枯れが生じていることが明らかになった。同所はこれまで、どんなに降雨量の少ない時期でも水枯れを起こしたことがなかったにもかかわらず、 α 16トンネルの工事に伴い、工事がちょうど「 α 40沢」にかかったのと同時期に水枯れを起こしたのである。これは、明らかに、土被り7メートルしかない浅いトンネル工事の結果、「 α 40沢」の涵養源となっていた地下水をトンネル内に引き込んでしまい、地表の湧水を枯渇させてしまったものと考えられる。 α 16トンネルにおいては、「 α 40沢」の枯渇した源流部に、かつて三角堰を設けた痕跡が残っていて、一応形式的な「調査」が行われたことは推認できるものの、肝心の工事は、何ら地下水や水環境へ配慮することなく行われており、その結果、典型的な水枯れが発生したのである。

(8) 以上のように、トンネル工事が地下水に影響を与えることは、否定し難い歴然とした事実である。八王子城跡は、先に述べたように中世の山城として貴重な歴史的文化的遺跡であり、戦後間もなく国史跡にも指定されている。そして、その中には α 38や α 43の滝など水環境に関わる貴重な遺跡も含まれている。これらの史跡を保護する観点に立った場合、八王子城跡の文化財としての価値やその水環境に影響を及ぼす危険性のあるトンネル工事は、これを禁止する以外にはないのである。

また、高尾山の生態系の奇跡的価値は、世界遺産としての価値があると指摘されている。この貴重な価値を、トンネルを掘ることにより失うことは、現在及び将来の人類に対する犯罪行為といえることができる。これまで見てきたように、トンネル工事が地下水にどのような影響を与えるかは、現状においては、まだ予測が極めて困難なのであり、地下水や環境に影響が生ずることを真摯に回避しようとするのであれば、工事をしないことが最善の方法であることは、もはやだれの目にも明らかである。

(9) 参加人らは、今後、高尾山トンネル工事に取り掛かる予定である。高尾山が自然保護の立場から、また生態系を保護する立場からみて、極めて貴重な山であり、その生態系のバランスを少しでも崩すと、取り返しのつかないことになることは、既に述べたところである。

参加人らは、今回、北抗口からの水平ボーリング調査を行い、その結果を発表している。それによると、高尾山トンネル工事による地下水への影響は極めて少なく、 α 41滝や α 42滝への影響も少ないと結論づけている。しかし、高尾山の地層が、八王子城跡のそれに比べ、粘板岩（頁岩）が多いものであることは、被告らも認めるところである。粘板岩が、褶曲作用を受けると脆くなり、割れ目もできやすく、透過性も高くなることは、既に指摘したところである。被告らは、水平ボーリングの結果から、高尾山の粘板岩がしっかりした良質のものであるかのように述べているが、これは明らかに誤りである。水平ボーリングによって得られたコアの状態を見る限り、高尾山の地層が決して良好なものではないことは明らかなのである。

以上述べたように、高尾山の地層は、八王子城跡のそれに比べても、決してそれより良好なものとはいえず、既に述べたように八王子城跡トンネルの工事により、様々な地下水への影響を引き起こしてきた以上、高尾山トンネル工事によって、同様の事態が生ずることは、容易に予測することができるのである。このような危険なトンネル工事は、直ちに中止し、取り消されるべきである。

(10) 憲法第13条は、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」

を保障する。上記国民の権利とは、個人の人格的生存に不可欠な利益を内容とする権利の総体を指すと解されている。今日注目されるようになったアメニティ（快適環境）を追求することも、この幸福追求権の重要な一環であり、様々な形で自然の水に接し、これを享受することは、快適環境の重要な構成要素である。

まず、豊かな水に支えられた環境が存在すること自体が人々の快適環境にとって不可欠の要素である。正に、自然の水に触れることで、人は、精神の解放など人間としての豊かさを受ける権利を享受するのである。地下水脈の破壊によって豊かな水環境が破壊されること自体、重大な利益の侵害である。

(11) 高尾山及び八王子城跡は、貴重な景観を有している。前項のこととも関連して、この地域の地下水は、川や滝として流れ、また、貴重な植生を支えており、かかる貴重な景観の維持にとって不可欠のものである。トンネル工事と八王子ジャンクションの工事は、それ自体が、自然の中の異物として景観を破壊するとともに、水脈破壊によって、貴重な景観を基礎から破壊し、景観的利益を侵害するものである。

(12) 八王子市α39地区では、42軒の井戸枯れ（平成14年2月22日時点）が発生した。従前は、全く井戸が枯れたことがなく家で使う水は全て井戸水でまかなうことができたが、この井戸枯れに伴って、洗濯、洗面及びトイレは水道で賄わざるを得ないといった事態が生じた。また、同地区のP87宅の井戸は、約300年前に作られた立派な石組みの掘り抜き井戸であるが、平成13年12月31日に突然水が出なくなり、翌14年春には水が出るようになったものの、水位が回復しない。

参加人らはこの地域の井戸枯れは橋脚工事の影響であって、橋脚工事の埋め戻しを行えば解消するかの説明をしてきた。

しかし、これらの井戸枯れの原因は必ずしも橋脚工事のみによるものではなく、滝ノ沢川直下の八王子城跡トンネル工事の影響によるものでもある。すなわち、井戸枯れの生じた井戸は、二つの別の地下水系に分けられると考えられ、北浅川に沿う地下水系とは別に、滝ノ沢川に沿う地下水系があると考えられる。そして、滝ノ沢川の地下水系の井戸枯れは、橋脚工事とは関係なく、むしろ滝ノ沢川直下の八王子城跡トンネル工事のよるものと考えられる。

このことは、参加人らがいうような、橋脚工事の埋め戻しをすれば井戸枯れが解消するかのよう説明が、何ら根拠のないものであることを示すものであり、現に、橋脚工事が終了し、埋め戻し工事が完了した後に、再度の井戸枯れが発生したのである。

井戸枯れは、幸福追求権に基づく自然の水を享受する権利の侵害であるが、こうした事態が更に繰り返される危険性が高いのである。

(13) α2町で「α54」の名で知られる「P104豆腐店」は、創業以来36年、井戸水を使って豆腐を作っている。そのみならず、家中のすべての水を井戸水で賄っている。この水は、圏央道工事が進められる山側から流れてくるものといわれており、山が削られることで出なくなるのではないかと懸念されている。この水は、水質検査によっても良質との結果が出ており、市販のミネラルウォーター（硬度30～50ミリグラム弱/1）を上回る硬度（54ミリグラム/1）を有していて、大変貴重な水である。

同店の井戸に国土交通省が設置した量水器によると、1日で70数トンの水を使っている。同店から水道局に問い合わせたところ、豆腐屋の場合には、銭湯のような減額措置がないため、水道水で賄えば、その料金は月額数十万円にもなるとのことであった。同店は、創業35年になるが、もし、この井戸水が枯れるようなことがあれば、営業が成り立たなくなってしまう。

井戸水は、豆腐作りに役立っているだけではない。同店の井戸水は、「この水を飲んだら他の水は飲めない」、「他の水だと薬がのどを通らないが、この水なら通る」などと評判である。練馬区、横浜市、藤沢市、相模原市などから、定期的に水を汲みに来る人があるほどである。同店、近隣地域のみならず、広く都民、神奈川県民等にとっても得難い自然の恵みである。また、この井戸水でコーヒーを入れる喫茶店、この井戸水で手打ちラーメンを打つラーメン屋さんもあり、これらのお店では、高尾の水を使っていることが売り物になっている。

地下水脈破壊によって、この井戸が枯れるようなことになれば、P104豆腐店及びこの井戸水を利用している人びとの自然の水を享受する権利が侵害される。

(14) 高尾山登山道の一つであるα41滝コースのα55手前の清水は、

貴重な水分補給源として、登山者ののどを潤している。かつての高尾山への表参道であるα56道の入り口近くに、参拝団体の「講」が休憩したα56茶屋が建っており、この建物に付随し、街道に面して、α56茶屋の水が設けられている。

この水飲み場は、八王子市α2町779の土地に存在する。この土地は、第4原告兼第8原告P105の母P106名義となっているが、同人は平成15年11月20日に死亡し、相続人たる同原告が所有権者となっている。

α56茶屋は歴史的にはα42滝に参籠する人々の参籠申し込み所兼旅館の役割を果たしてきた建物であり、この茶屋とその茶屋と一体の水飲み場は、江戸時代末期からこの土地に存在しているものといわれている。この水は、高尾山北斜面中腹の沢から導水している。水質検査の結果でも上質とされ、年間絶えることなく流れ、付近の住民はもとより、高尾山を訪れる多くのハイカーにも利用され、親しまれている。数年前にテレビで放映されてからは、近郊からマイカーで乗り付けてこの水をポリタンクに汲んでいく人たちが急増した。コンクリートの水槽が設置され、コップも用意された水飲み場に注ぎ落ちる水一杯は、山から下ってきたハイカーには、正に甘露であり、また、車で訪れる人々にとっては、美味しいお茶やコーヒーを飲むために欠かせない水なのである。

(15) 八王子城跡の山頂には「α38」の井戸がある。国史跡である八王子城跡の中でも、戦国時代に使われていた水源機能を維持してきたものとして、高い歴史的遺産価値を有している。今は、ハイカーの喉を潤している。

α43の滝は、八王子城落城の折り、多くの女性が命を絶ったと伝えられる遺跡である。八王子城の御主殿の生活用水汲み場だった所であり、滝の上に水汲み場が作られているのは、全国でもここだけである。

α38の井戸枯れやα43の滝の水枯れが生じれば、ハイカーである原告らの自然の水を享受する利益が侵害される。

(16) 高尾山の修験は、水行と火行を柱に修行を行っており、水行はα42滝とα41滝の二滝を道場としている。このうち、α41滝については、一般の希望者も水行を体験することができるように「滝修行入門コース」が開かれており、一般の市民が、無病息災、心身鍛練を目指して水行を経験する貴重な機会を提供している。参加者は、関東一円、甲信、東海、東北、さらには海外にも及んでいる。ここでは、水が、広く人々の精神文化の支えとなっている。

地下水脈破壊によりこれらの滝が枯れる事態が生じれば、自らの信仰に基づいて滝行を行っている人々にとっては、信教の自由の侵害であり、すべての原告にとっても、こうした精神的文化の支えを失わせることによって幸福追求の利益の侵害となる。

(17) 近時、新潟・中越地震をはじめ、震災等の自然災害の脅威が改めて注目を集めているが、自然の豊かな水を守ることは、このようにライフラインが破壊されるような状況においても、人の生活に不可欠の水を確保し、社会生活の安全を支える意味を持つ。圏央道の工事によって、α2を始めとした豊かな自然の水の恵みを破壊することは、周囲の人々の安全な社会生活の基盤を破壊することにほかならない。

(18) 上記のように、高尾の自然の水の恵は周辺住民及び高尾山と八王子城跡を訪れる人びとに多大な利益をもたらしている。これらを法的権利として構成すると以下のように考えることができる。

ア 私水利用権

P104豆腐店については、同宅の井戸水は同宅所有地から湧出するものであるから、いわゆる私水であり、その利用権は、当該土地所有者の権利に属している。そして、P104宅では、この井戸水を利用し、家業として豆腐店を営むのであるから、これら一家の人々は、この井戸水を利用する権利を有している。

イ 慣行による引き水の利用権

前記α56茶屋の水飲み場は、第4原告兼第8原告P105が所有するものである。水源は同原告の所有地ではないが、水源からの引き水を同原告の家において長年にわたって代々管理してきたのである。このような場合、慣行によりP105に水の利用権が生じる。すなわち、P105は、この茶屋の水の水飲み場を管理することで、慣行に基づく水の利用権を取得している。

ウ 自由権に基づく水の利用

また、人は、自由権に基づいて、他人の妨害にならない限度で自然

の水を利用する権利をもっている（大審院明治31年6月1日判決参照）。このことからすれば、ハイカーがα56茶屋の水を飲むことは自由権の行使として保護されるべきであり、ハイカーたる原告らは、このような自由権を有している。茶屋の水の枯渇は、かかる権利の侵害にほかならない。そして、高尾山を訪れ、この水でのどを潤すハイカーたる原告らは多数存在するのである。

エ 慣行と自由権に基づく清水の利用権

高尾山は国定公園に指定されており、国等及び利用者が、自然公園法3条により自然環境保護の責任をそれぞれ負う状況の下で、高尾山を訪れるハイカーは、α55前の清水の利用を認められてきた。これにより、ハイカーには、慣行による清水の利用権が生じていると考えられる。また、仮にこのような利用権によらないとしても、上述のとおり、人は、自由権に基づいて、他人の妨害にならない限度で自然の水を利用する権利をもっている。このことから、ハイカーがα55前の清水を飲むことは自由権の行使として保護されるべきであり、ハイカーたる原告は、このような自由権を有している。清水の枯渇は、かかる権利の侵害にほかならない。そして、高尾山を訪れ、この清水でのどを潤すハイカーたる原告は多数存在するのである。

オ 自由権に基づく水の利用と鑑賞

α43の滝及びα45の滝は、八王子城の重要な水の名所の一つであり、この水を利用・鑑賞することが自由権として保護されることは前項と同様である。

(19) 自然の水の問題を真剣に考えるならば、それが広範な人々のかけがえのない共有の財産であるとの認識を広く共有できるはずであり、そこからは、かけがえのない地下水を枯渇させる圏央道の工事は行うべきではないとの結論に至るはずである。原告らのうち、α2に居住する者たちはもとより、居住していない者たちもすべて、圏央道の工事によって地下水脈が破壊され、井戸や湧水等の枯渇が生ずることにより、これらの自然の水から受けてきた精神の解放を受け平穏裡に快適で健康な生活を受ける等の利益を侵害される危険性が高いのであり、かかる圏央道工事の事業認定は取り消されるべきである。

(五) 自然環境の破壊・生活の破壊

(1) オオタカの営巣の破壊

オオタカは、肉食の猛禽類で、主として生きた野鳥を餌として里山で生息する留鳥である。繁殖期は春から夏にかけて1年に1回である。日本のオオタカは通常4個の卵を産むという調査結果があり、2羽から3羽のひなを育て、巣立ちさせることが多いが、周辺の自然環境が豊かで餌となる野鳥が確保できれば、巣立ちするひなの数の多くなるという関係にある。性格は神経質で、警戒心が強く、繁殖期にストレスや恐怖を与えると営巣を放棄するといわれている。

オオタカは、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」（以下「種の保存法」という）において、絶滅のおそれのある「国内希少野生動植物種」に指定されている。国内希少野生動植物種に指定されたということは、とりもなおさず、今保存を図らなければ、絶滅の危険に瀕している種であると国が認定したということである。ある動植物種の最後の1羽、1頭になってからでは、保存しようとしても、時既に遅い。いまだあちこちで生息が認められているから、保存の必要性は低いと考えることは誤りである。また、種の保存法1条及び2条は、「野生動植物が、生態系の重要な構成要素であるだけでなく、自然環境の重要な一部として人類の豊かな生活に欠かすことのできないものである」との認識から、種の保存、良好な自然環境の保全、ひいては健康で文化的な生活の確保を目的として定められ、国及び地方公共団体に対し、種の保存のための施策の策定及び実施を求めている。

原告P88の調査によると、天合峰のオオタカは、200メートル間隔でおおよそ正三角形の位置にある営巣木3本を交代に使用して、11年間、連続して営巣し、繁殖に成功していることが分かった。毎年3羽が巣立ちすることができることから、相応の豊かな自然環境が残る、安定した営巣地であることが確認された。オオタカの行動圏は、南北に約5キロメートル、東西に約3.5キロメートルで、圏央道八王子城跡トンネル付近の調査では、可視範囲の行動圏が983ヘクタールにも及ぶことが分かった。

国土交通省は、平成8年11月5日に「圏央道オオタカ検討会」（座長・P107新潟大学教授）を発足させた。同検討会は、平成10年1月13日付け記者発表資料「オオタカとの共生をめざして—圏央道オオタカ検討会のとりまと

め」を公表した。これには、掘削工法の工夫や工事工程での配慮、遮へい遮音施設の設置、粉じん・濁水対策、防音壁等の色彩などへの配慮が掲げられているが、工事を敢行することが大前提で、オオタカへの影響をできるだけ小さくする努力をするという内容であった。工事によって、オオタカが生息する環境に回復不可能な改変が生じるおそれについては、最初から度外視されていたのである。

これを不満とした第4原告P88等が建設省（当時）に申し入れをしたことにより、平成10年4月から8月の繁殖期は、α44橋の建設工事が中止された（その年のふ化の数は4羽、巣立ちの数は3羽であった）。しかるに、同年10月21日付け記者発表資料において、オオタカ検討会は、「『猛禽類保護の進め方』が営巣中心域にあたることとした林相がないこと」「（餌の解体や幼鳥の巣外育雛に不向きな）開放された場所であること」から、工事区域は営巣中心域に含まれないと判断し、そして、営巣中心域を確定せんがために、「オオタカに必要な以上の刺激を与える調査を行う」ことはしないこととしたと発表した。つまり、同検討会は、オオタカにとって、最も大切な営巣中心域の可能性のある場所を、形式的な理由で調査の対象から外し、また、トンネル構造であるから営巣環境の改変は生じないと断定して、工事対策を定めたのである。

しかし、それらの対策は、例えば「モニタリング」として、「20メートルを超える高さのクレーン作業等において、オオタカが近くに確認された場合は、慎重に作業を行うとともに、異常が確認された場合は作業を中断する」方法を採るといっても、オオタカの直線的視力が2キロメートルにも及ぶとされていることを考えれば、人間が確認するより先にオオタカがクレーンに気づくことは必定であって、的外れな対策であることは明らかである。他の対策も同様に、真実は何の対策にもならない、自己満足的な施策の羅列にすぎなかった。

上記検討会の意見に基づいて、平成10年9月から圏央道α44橋の工事が始まるや、原告らが危ぐし、予言したとおり、オオタカのふ化の数、巣立ちの数が、平成11年及び平成12年はそれぞれ2羽、平成13年はふ化の数が2羽、巣立ちの数は1羽と、漸減し、ついに、平成14年以降、オオタカは同地域での営巣を放棄してしまった。このような変化が工事が始まった時期と一致していることからみて、工事による振動・騒音、工事の結果出現した2本の大きな橋（α44橋）の存在が、オオタカが営巣を放棄した原因であるとしか考えられない。

オオタカ検討会が果たした役割は、厳しく糾弾されるべきである。このような事態は、国内希少野生動植物であるオオタカの生息環境の悪化、生息地消滅の危機に相違なく、前述した種の保存法9条が禁止する「生きている個体」の「損壊」に該当する、違法な行為であることは明らかである。

α57地区には、幸いにも、営巣木となり得る大径木があり、また、雛を育てるために必要なハトやヒヨドリ、サギ類やカモ類も生息していることから、オオタカが繁殖を行う条件は、いまだ存在する。しかしながら、今後、工事完成後、道路が遮音パネルで囲われれば、オオタカを警戒させ、遠ざけさせることは必至である。夜間、走向する自動車のライトの影響も心配される。仮に、オオタカ自体は自動車が走行する騒音や震動・排気ガスなどで直接の影響を受けることがなかったとしても、オオタカの餌となる小動物が影響を受け、餌場が失われることとなれば、それは、オオタカの生息地を失わせることとなる。

(2) α2の生活環境の破壊

α2に住む原告らは、遠い先祖からここに住み続けてきた人と、豊かなα2の自然を求めてここに移り住んできた人とに大別することができる。共通することは、自然と伝統にあふれたα2の生活を心から愛し、楽しんでいることである。

α2での生活の特徴は、まず、豊かな自然に囲まれ、農業を営む人もあり、四季の移り変わりを、毎日の生活の中ではっきりと感じ取れることである。また、α2地区では、人々の関係が密で、親戚のような付き合いができていことである。先祖代々住んでいる人たちはもちろんのこと、新しく引っ越してきた人であっても、受け入れてもらうことができる。α2の生活には、昔懐かしいゆっくりとした時の流れが残っている。そういう生活を当たり前のこととして、人々は安らぎを得てきた。住んでいる人だけではない。集落全体のそうしたたたずまいを慕って、ハイキングの足を伸ばし、湧き水を飲んだり、農家の庭先に並べられた無人販売の野菜や漬け物を求めたり、豆腐を買って行ったりするα2ファンの人たちも少なくない。

昭和42年、中央道が完成したが、それはα2に住む人々の生活に暗い陰を落とすものであった。特に騒音と排気ガスの影響は深刻だった。山と山に囲まれた谷の地形が、騒音を反響させ、排気ガスをダムのように滞留させる効果によって、被害を拡大させた。また、中央道建設による樹木の伐採により、山の保水力がなくなり、小仏川からはカジカ、ヤマメの姿が消え、自然が損なわれた。中央道完成後に移り住んだ原告P108の場合、静かな環境を求めた期待とは裏腹に、中央道を通る自動車の排気ガスによりベランダに煤が落ち、近所で取れる柚には黒いシミが付いているなど、α2の環境が必ずしも良くないことを実感した。

このように、α2の恵まれた生活環境は、中央道の完成によって一変し、騒音や排気ガスなどで、既に受忍限度を超える被害を被っている。

その上、本件中央道が完成すれば、集落が高架橋の下に埋もれてしまふ。高架橋により、スカイラインが分断される結果、これまで集落が守り育ててきた景観が損なわれる。空気の汚れは深刻である。接地逆転層によって集落が排気ガスのダムに沈む。走行する自動車によって引き起こされる震動も、一層ひどくなる。自動車騒音は一層ひどくなる。サウンドスケープとしての「静けさ」が失われ、風の音、水のせせらぎ音、虫の声や鳥の声などを消失させられる。下水が枯渇し、汚染される。巨大建造物がのしかかり、倒れてくるような圧迫感と危機感が生ずる。以上のような被害を発生、増大させることは、α2の生活環境に対し、もはや「α2でなくなる」ほどの悪影響を及ぼすことは必至である。

(3) 高尾山の自然環境・歴史的環境・景観・自然享受等の破壊

高尾山の豊かな植物相はイギリス全土をしのぎ、しかも、わが国において最も植物の種類が多い山として、「自然界の法隆寺」とも評されるほど、希少価値があり、それと同時に、ぜい弱な水文環境にある。1200年に及ぶα51院の歴史とともに、自然と一体となった環境は、鎮守の森として、安らぎの場として、また、「風土生命体」ないしは「天然無価の宝」としての価値を保持している。このような高尾山の魅力は、多くの人に様々な自然との触れ合いの場を提供する。たとえば、家族連れで安心して登山を楽しむ人、都会の騒音を逃れ、静かな山で一日を過ごすことを好む人、鳥や昆虫や植物の観察や学習のために登る人、心身の傷を癒すために登る人、信仰のために来る人、高い山への足慣らしのつもりで登る人など、いかにも多様である。

本件事業により設けられる八王子ジャンクション及び高架橋梁の存在は、高尾山からの眺望景観を大きく損ねる。さらに、この八王子ジャンクションの存在は、高尾山が持つ上記の景観価値と相容れず、高尾山の景観価値を破壊するものであり、上記利益はいずれも重大かつ深刻な被害を受けるのである。

本件事業が供用されることにより、自動車排ガスや騒音・光害等の影響が高尾山の特筆すべき豊かな生物多様性に深刻な影響を及ぼし、到底回復し難いものとなるおそれが大である。

高尾山トンネルは、同様の小仏層というぜい弱な地質構造を持つ八王子城跡トンネルで発生したのと同じ水脈破壊を起こすことが避けられない。とりわけ、高尾山の北西側斜面は、凍結破砕作用による岩石の風化が活発で、表土が不安定な場所であるところ、八王子ジャンクション付近からの自動車排ガスの汚染と気温上昇の影響を直接受け、さらにトンネル事業による水脈破壊がこれを加速するおそれが強い。この場合、当該斜面によりやく生育するブナ類への影響は必至であり、また、α41滝やα42滝の水枯れが起きることが十分に考えられる。それだけでなく、高尾山にトンネルを通すこと自体が、高尾山の風土生命体としての価値、世界遺産に匹敵する価値を破壊するものであることを、本件事業の根本問題として捉える必要がある。

以上の価値を享有し共同利用している原告らの利用利益の侵害も、本件事業において全く考慮されていない重大な事項である。高尾山が持つ多様な価値、このような豊かな自然と触れ合う機会を保障することは、国家的な責務である（環境基本法14条）。高尾山が持つ「しずけさ」、時雨が木々の葉を打つ音、谷から聞こえてくる小鳥の声、カンタンの声、そういう数々の自然の音は静寂さを際立たせ、人々に心の平穏や安らぎをもたらす。この「しずけさ」は、以上の価値と共に高尾山が人を魅了する重要な要素の一つである。この「しずけさ」が本件事業によってじゅうりんされるのである。「しずけさ」を希求してわざわざ訪れる人々の期待は見事に裏切られ、その利用利益を侵害するのである。

3 参加人らが本件事業遂行能力を欠いていること（土地収用法20条2号）

(一) 起業者である参加人国（国土交通省）及び参加人道路公団は、巨額な赤字を抱え、国家の財政破綻を招こうとしている。このまま赤字を拡大する本件圏央道事業を続けることは、能力的にもできない。

圏央道は、総延長300キロメートルに及ぶ高速道路である。起業者らが、平成13年11月20日付けで土地収用法に基づいて被告国土交通大臣あてに行った八王子市α2町地内から八王子市α4町地内間の土地などに関する圏央道事業認定の申請書によると、青梅市α1から八王子市α2町間の20.3キロメートルに要する費用は、本体工事及びジャンクション工事の合計で4315億6000万円となっている。これは、1キロメートル当たり212億円を要する計算であり、総延長300キロメートルの圏央道の工事費に換算すると、6兆円余の費用を要することになる。今後、工事費の高いトンネル工事部分や物価の値上がりなどを考慮すると、総工事費は10兆円になるといわれている。

(二) 旧大蔵省は、平成12年10月、初めて日本国の貸借対照表を公表した。これによると、国の資産と負債の差額は、776兆円もの赤字である。平成12年度の国の一般会計予算は約85兆円であるが、同年度の税収は約48兆円にすぎない。このような状況下で国の資産が776兆円のマイナスを抱えているということは、日本国は巨額な赤字を抱え倒産寸前の国家ということができるのである。

財務省の統計資料によると、平成16年末の予測では、国及び地方の長期債務残高は719兆円（国が548兆円、地方が204兆円で、重複分33兆円）、そのうち国債残高が483兆円である。483兆円もの国債のうち、公共事業のための建設国債が222兆円と約半分を占めているのである。日本は、道路等の公共事業に巨額な建設国債を発行して借金を重ねてきたが、その結果が今日の財政赤字の状況を招いたのである。平成16年度の一般会計予算では、税収及び税外収入合計が約45兆5000億円であるのに対し、一般歳出約47兆6000億円、地方交付税約16兆5000億円、国債の返済費約17兆5000億円と歳出が約82兆円になる。このため、歳入が足りない分の約36兆5000億円は、国債を発行して借金で賄っている。

国は、年々巨額な借金として長期債務となっている。1999年末の国債残高327兆円に、地方債を含む地方自治体の長期債務176兆円を加えると、503兆円になる。これは年間のGDPに相当する。これに特別会計等の長期債務を加えると、1999年末の国と地方の長期債務は600兆円になる。日本は世界の先進国の中で最も財政赤字の多い国となっていた。その後も国債発行や地方債の発行は続き、2004年では国と地方の長期債務残高は719兆円（国548兆円、地方204兆円、重複33兆円）と膨れ上がり、国債残高も483兆円、国及び地方の長期債務の対GDP（国内総生産）比は143.6パーセントと国内総生産を5割近くも上回る借金状況の異常な状態になっている。このまま赤字を生み出す道路を中心とする公共事業への投資を進めることは、日本を財政破綻に導くことにはほかならない。

(三) 現在、参加人道路公団には、総延長9342キロメートルの高速道路整備計画がある。このうち開通部分は約6861キロメートルで、未供用部分は約2481キロメートルである。参加人道路公団の計画によると、今後この未供用部分をすべて建設するには20年を要し、新たに20兆6000億円の投資が必要であるという。1キロメートル当たり約83億円も費用がかかるのである。参加人道路公団の計画によると、2020年度までに総額49兆円をかけて全路線の建設が完了することになり、負債は2021年度に34兆円をピークに2051年度に償還を完了することになっている。これは、料金収入により借入金を返済すること、国内総生産が年間1.9パーセント増で進行することをいずれも前提にしている返済計画である。しかし

、交通量が参加人道路公団の予測より2割減った場合は、料金収入では借入金の利息も支払えない状況で、負債は雪だるま式に増え続けることになる。

参加人道路公団の返済計画の前提である国内総生産の年間1.9パーセント増そのものに無理があり、根拠のないものであることは明らかである。まして、最近の景気減退では、国内総生産はマイナス成長を前提にせざるを得ず、交通量の予測は大幅に減少することが予想されている。現に、高速道路をめぐる最近20年間の整備計画決定路線と高速道路に編入される見通しの高速代替道路の平成12年度の交通量は、予測の7割にとどまったことが判明している。このような現実を見ても、将来の交通量は参加人道路公団の予測の7割以下になる可能性も高く、同参

加人公団の償還計画は破綻し、2051年度には国民は68兆円以上の負債を抱え込むことになるのである。

(四) 参加人道路公団など道路4公団(参加人道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団)は、1998年度で43兆3500億円の巨額な負債を抱えていることが明らかになった。これは2001年5月31日国土交通省がとりまとめた連結関連財務諸表で明らかとなった。しかも、この43兆3500億円の内の約8割を占める34兆9800億円が参加人道路公団などによる高速道路建設に伴う借入金である。1998年度ベースの道路事業の収支は全体で約500億円の赤字となっているという。

このように参加人道路公団など道路4公団は現在でも赤字が累積する構造となっている上に、更に参加人道路公団が20兆6000億円もの投資をして全体計画の総延長9342キロメートルの高速道路整備計画を実行することは、重大な誤りである。

圏央道の経済採算性に関する現状を見ると、2520億円の負債で、営業区間である鶴ヶ島ジャンクションと青梅インター間の約20キロメートルの営業で年間146億円の赤字となっている。この状態は、管理費や修理等の改良費は支払えるが、償却費は支払えないという状況であり、もちろん金利の支払はできない状況である。

(五) また、圏央道鶴ヶ島ジャンクション・日の出インター間(約28キロメートル)開通供用区間の現況を見ると、平成9年から13年の実績によれば、参加人道路公団分の道路建設費(40パーセント)が2079億円、未償還額は2267億円、赤字は187億円に上っている。東京都区間開通部分である青梅インター・日の出インター間は、平成12年時点の将来交通量推計は4万2600台/日とされていたが、平成14年度では、約7499台/日、平成15年度は8865台/日の交通量しかない。

このように、本件事業認定に係る圏央道は、赤字路線であり赤字を累積させるだけの道路といえるのである。本件事業認定の申請書によると、前記のとおり、本件圏央道事業区間の20.3キロメートルに要する費用は、4315億6000万円となっており、総延長300キロメートルの圏央道の工事費に換算すると6兆円余の費用を要することになり、今後の総工事費は10兆円になるといわれており、その事業効果が上がるとは全く考えられず、当然に、見直しの対象となるべきものである。

また、本件事業認定の理由中の「公聴会等における主要な指摘事項に対する見解」の中で、被告国土交通大臣自身、公聴会において、「参加人道路公団については巨額の負債を抱えその返済の目処が立たないとの主張」が「有力になされたこと」を認めざるを得なかった。そして、被告国土交通大臣としては、事業認定に当たって、土地収用法20条の要件を充足していることを積極的に主張・立証すべきであるにもかかわらず、この主張に対して、参加人道路公団の組織形態の見直しの結論が出ておらず、他方、被告国土交通大臣が参加人道路公団に対して一般有料道路の許可をしていることから「参加人道路公団が本件申請事業を遂行するに足りる意思と能力がないとはいえない」との見解しか示すことができなかつたのである。このような事態は

、起業者である国や参加人道路公団には圏央道の事業を進める能力がないこと、同事業については、事業認定ではなく、その見直しこそが必要であることを明瞭に示している。

(六) 以上のように、起業者である参加人国及び参加人道路公団とも財政破綻の状況で、これ以上赤字を生み出す本件事業を遂行することは、土地収用法20条2号の要件を満たさないというべきである。

4 土地収用法の事業認定手続違反

(一) 土地収用法改正と本件事業認定

本件各裁決の前提となっている本件事業認定については、平成13年1月20日付で本件事業認定申請がされ、平成14年4月19日に事業認定の告示がされた。これを受けて、参加人道路公団は、平成15年3月24日に被告収用委員会に対して本件収用・使用及び明渡裁決を申請した。

平成13年法律第103号による改正を経た現行土地収用法(「新土地収用法」又は単に「土地収用法」あるいは「土地収用法改正法による改正後の土地収用法」ということがある。また、この改正前の土地収用法は「旧土地収用法」と表記されている。)は、同年7月11日に公布され、平成14年7月10日に施行

されたので、本件事業は、新土地収用法の施行前に事業認定の申請があったものである。

経過措置を定めた土地収用法改正法附則 2 条によれば、本件事業認定については、新土地収用法に基づく事前説明会の開催や請求に基づく公聴会の義務的実施、社会資本整備審議会等の意見聴取、事業認定理由の公表の義務の規定がいずれも適用されず、旧土地収用法によることになっている。それにもかかわらず、収用委員会の裁決に関連する手続には、新土地収用法の規定が適用されることとなっている。新土地収用法では、土地所有者等は裁決申請書に対する意見書及び収用委員会審理における意見陳述等において事業認定に対する不服に関する事項を主張することができないとしたこと、補償金等の払渡し方法を合理化したこと、土地調書及び物件調書に係る土地所有者等の署名押印について市町村長等による代行署名を可能にしたことなど、裁決関連手続の合理化・迅速化が図られている。

衆参両議院の審議においては、附帯決議がされたが、その中に、「事業認定の透明性等の向上を図るといふ法改正の趣旨を踏まえ、改正法の公布後に事業認定申請がなされた事業については、公聴会の義務的開催など改正法の内容を踏まえた運用を図ること。」という文言が盛り込まれた。すなわち、本件事業のように、事業認定の申請が新土地収用法の施行前であっても、公布後にされたものについては、具体的な事業認定続においては、新土地収用法の内容を踏まえた運用を図ることを求めたのである。しかしながら、本件事業の認定手続においては、以下に述べるとおり、公聴会、事業説明会、社会資本整備審議会等の意見聴取等のどれをとってみても、その運用実態をつぶさに見れば、新土地収用法の内容を踏まえた運用がされたとは到底いえないものであり、その運用は、上記附帯決議に明らかに反するものであった。

(二) 本件事業認定の手続の問題点

(1) 事前説明会の実態

起業者国土交通省の相武国道工事事務所による事前説明会は、平成 13 年 11 月 9 日夜、α 28 市民会館で開催され、会場には住民約 300 人が集まった。同事務所は、会場からの質問を無視して、一方的に説明し、終了予定時刻の午後 9 時半になると、説明会を強制的に打ち切った。このように事前説明会は形を整えるために形式的に開催されたものであり、本件事業の説明については多くの疑問を残したままであった。本来の目的であるはずの情報共有、合意形成の努力が全くされなかった。

(2) 公聴会の実態

公聴会は、国土交通省土地収用管理室が平成 13 年 12 月 21 日、2 日の両日、八王子市の α 58 ホールで開催した。公述人 21 人のうち、賛成の公述人は 5 人であり、反対の公述希望者は極めて多数であったが、反対の公述人は 16 人に絞られた。会場では、八王子城跡トンネル工事によるオオタカの営巣放棄、地下水脈の破壊、圏央道の役割と必要性など、住民から多くの質問が出されたが、それに対する起業者側の答弁はおざなりのものであった。また、八王子城跡トンネル工事周辺の民家で井戸枯れが発生し、住民説明会も開催していた事実を公聴会参加者には知らせなかった。公聴会では、住民からの真剣な質問に対して、起業者側は、住民の質問をはぐらかしたりして、まともに回答しようとする姿勢は見られなかった。単に公聴会を開いたという形を作るためにだけ公聴会が行われたといっても過言ではない。

また、公聴会当日に起業者の回答が無かったり、回答が不十分であったものに対しては、土地収用管理室に文書を送付して起業者の回答を求めたが返事が遅れ、返事が来たのは翌年の 4 月 16 日になってからであった。しかも、この回答は、内容が不十分なため、その後も土地収用管理室に回答を要求したが、回答は無かったのである。

(3) 社会資本整備審議会からの意見聴取の実態

社会資本整備審議会は、果たして第三者機関といえるのかという点で、極めて問題のある組織である。この審議会も、その委員は、社会資本整備審議会令第 3 条によって国土交通大臣が任命し、その事務は国交省の総合政策局が当たることになっている。したがって、構成、運営とも国交省の管理下に置かれた審議会であるため、その点から見ても、そもそも第三者機関の名に値するものとはいえない難しいものであった。また、実際に事業の認定を担当することとなっている公共用地部会の委員の顔触れを見ると、事業認定の中立性、公正性等の確保を図るため、バ

ランスの取れた人選がされているとは到底いえない。

公共用地部会の会議及び議事録は、原則非公開とすることが決められている。その理由として、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が損なわれるおそれがあるということを挙げるが、それは、国民を納得させる理由にはなり得ない。

公共用地部会の庶務は、国交省の収用認定に当たる部局が担当し、認定理由の原案を国交省側で起案し、公聴会での住民の発言に対する反論まで付けて委員に提示していた。国交省事務局主導の下で公共用地部会の結論が出されたため、結論先にありきといわざるを得ない。

このように、第三者機関からの意見聴取とは名ばかりのものにすぎなかった。

(4) 認定理由の公表

公表された本件事業認定の理由は、「本件事業により得られるべき公共の利益は、首都圏の交通円滑化、安全な道路交通環境の確保、沿道環境の保全、都市構造の再編などについて相当な寄与が見込まれることであり、その趣旨は以下で述べるように、都市再生本部決定、首都圏整備計画、環境影響評価書等に記述されている。また、有識者からなる第三者機関である建設省関東地方建設局事業評価監視委員会でもその趣旨が認められ、事業の継続が了承されたところである。」というものである。

これには、「本件事業により得られるべき公共の利益」は、「相当な寄与が見込まれる」とあるだけで、その具体的な理由付けは全く示されていない。別の箇所にも、それを明らかにするような説明はされていない。結局、本件事業認定の理由の公表は形ばかりのものにすぎず、内容を全く伴っていないものであった。

(三) 事業認定手続違反

以上のとおり、本件事業認定に関する起業者らによる事前説明会にしても、公聴会にしても、起業者ら及び事業認定庁は、住民の疑問や質問に十分答えることをしないまま、問題点をはぐらかし、誠意をもって回答する態度はいささかも示さなかった。社会資本整備審議会の実態は、第三者機関の名に値しないものであった。実際に行われた公聴会は形骸化し、住民の意見の吸収の場という本来の役割を全く果たしていなかった。新土地収用法は、公共性の認定手続自体に住民を参加させ、住民の意見を考慮しながら、公共事業の是非、範囲、方法等を決定していくパブリック・インボルブメントの必要性の認識に基づいて制定されたものであり、情報公開・住民参加の手続を保障することにより、その透明性・公正性を確保して、事業認定の信頼性を高めることを目的としたものとされているが、本件事業認定の手続の実態は、この新土地収用法の趣旨に明らかに反するものである。本件事業認定は、重大な手続違反があり、違法である。

(四) 土地収用法改正法附則 2 条の違憲無効

(1) はじめに

土地収用法改正法附則 2 条は、本件事業認定のように、新土地収用法の施行前に認定申請がされたものについては、旧土地収用法による事業認定手続を踏めばよいとするものである。しかし、旧土地収用法は事業認定手続の透明性という点で多くの問題が存したものであって、被用者には事業の公益性について十分に知らされていないという不満が強く残るものであった。

新土地収用法が、事業認定に関する手続を慎重にすることとセットで、収用委員会の裁決に関連する手続の合理化を図るものであったにもかかわらず、本件では、事業認定に関する手続は、従来どおりの単なる形式だけ整えるというやり方で行われた上に、収用委員会の裁決に関連する手続においては、被告収用委員会によって合理化・簡略化の手続が強行されている。そのため、事業計画は、起業者側が一方的に確定し、土地所有者、関係人などは用地取得の段階で初めて事業の施行を知らされ、土地収用の必要性など事業の公益性の判断については、権利者、関係人の意見を聴くこともなしに一方的に行われており、土地所有者の所有権その他権利者の権利がはく奪されてしまったのである。

以上のような不公正を許すこととなった土地収用法改正法附則 2 条は、以下に述べるとおり、憲法 29 条 3 項及び 31 条に違反するものといわざるを得ない。

(2) 憲法 29 条 3 項違反

憲法29条3項は、公共目的を達成するための必要がある場合には、国家などの公権力が、強制的に私有財産を収用したり制限したりすることができること、その場合には正当な補償をすべきことを定めたものである。そして、公共のために用いることの根拠となるべき法律が欠陥のある法律であってはならないことは、当然である。ところが、土地収用法改正法附則2条は、一定の割り切りをして一律適用としたものであり、その点で、正しく本件事業の対象となる土地の所有権等の財産権が一方的にはく奪される結果を招いたものである。土地収用法改正法附則2条は、正しく立法過誤のある欠陥規定であって、憲法29条3項に違反するものといわざるを得ない。

(3) 憲法31条違反

憲法31条は、直接には刑事手続についての規定であるが、これに限らず、土地収用のような行政手続にも適用ないし準用されると一般に解されている。そして、同条は、法定手続の保障のみならず、その法定手続が適正でなければならないこと（すなわち、告知・弁解・防御の機会が保障されること）、及び、法律で定められた実体規定も適正でなければならないことを要求していると解されている。

ところが、土地収用法改正法附則2条によれば、本件事業については、一方で新土地収用法の合理化・迅速化された収用裁決手続の規定が適用されて、土地所有者等は、裁決申請書に対する意見書及び収用委員会審理における意見陳述等において事業認定に対する不服に関する事項を主張することができないとされたが、他方で事業認定手続については情報公開・住民参加の手続を保障することによりその透明性・公正性を確保するという新土地収用法の規定が適用されず、旧土地収用法の手続規定が適用された。その結果、住民が本件事業に対する意見を十分に陳述し、それを手続に反映させるという機会が奪われてしまったのである。これでは、告知・弁解・防御の機会が保障されたとはいえないことになる。

したがって、土地収用法改正法附則2条は、適正手続を保障する憲法31条に違反するものである。

(4) 適用違憲ないし運用違憲

土地収用法改正法附則2条は、憲法29条3項及び31条に違反するものであるが、仮に立法違憲とは認められないとしても、本件事業の認定手続及び収用裁決関連手続の両手続に土地収用法を適用し運用するに際しては、住民が、告知・弁解・防御の機会を奪われ、財産権をはく奪されたのであるから、適用違憲ないし運用違憲であることは否定することができない。

(5) まとめ

以上のとおり、土地収用法改正法附則2条は違憲無効である。無効な同条に則ってされた本件裁決は、当然に違法であり、取り消されなければならない。

5 本件事業が合理性を欠いていること（土地収用法20条3号）

(一) 事業認定に係る事業計画の内容

(1) 財政赤字を招く本件事業は、土地収用法20条3号の合理性の要件を欠いているので、本件事業認定は要件を満たしていない。起業者である参加人国（国土交通省）及び参加人道路公団は巨額な赤字を抱え、日本国家の財政破綻を招こうとしている。このまま赤字を拡大する本件圏央道事業を続けることは能力的にもできないだけでなく、現在及び将来の国民に巨額な赤字を負担させるものであり、公益性も公共性もない事業である。

(2) 起業者らが、平成13年11月20日付けで土地収用法に基づいて被告国土交通大臣あてに行った八王子市α2町地内から八王子市α4町地内間の土地などに関する本件圏央道事業の認定の申請書によると、前記のとおり、本件事業区間20.3キロメートルに要する費用は、本体工事及び八王子ジャンクション工事の合計で4315億6000万円となっており、総延長300キロメートルの圏央道の工事費に換算すると6兆円余の費用がかかることになり、今後、総工事費は10兆円になるといわれている。後述のように、日本は巨大な財政赤字を抱えこのような巨額な予算をつぎ込む財政能力がないばかりか圏央道自体も巨額な赤字を生み出し公益性も公共性もない事業である。

(3) 前記のとおり、旧大蔵省は、平成12年10月、初めて日本国の貸借対照表を公表したが、これによると、前記のとおり、国の資産と負債の差額は776兆円もの赤字である。同年度の国の一般会計予算が約85兆円、税収が約48兆円にすぎないことからすると、日本国は巨額な赤字を抱え倒産寸前の国家といえる

のである。

財務省の統計資料によると、前記のとおり、平成16年末の予測では国及び地方の長期債務残高は719兆円（国が548兆円、地方が204兆円で重複分33兆円）、そのうち国債残高が483兆円である。483兆円もの国債の内公共事業のための建設国債が222兆円と約半分を占めているのである。日本は道路等の公共事業に巨額な建設国債を発行して借金を重ねてきた結果が今日の財政赤字の状況を招いたのである。

(4) 平成10年度の予算を見ると、道路整備事業費は、一般会計だけで年間4兆円を超えていた。この国の一般会計以外に、国の特別会計、地方自治体の予算、財政投融资を加えると、約13兆円、建設国債及び建設地方債の利払いも含めると、年間約15兆円が道路関連費用に使われている。これは公共事業に使われる国及び地方の投資額約50兆円の3割が道路に使われていることになる。

平成11年末の国債残高327兆円に、地方債を含む地方自治体の長期債務176兆円を加えると、503兆円になる。これは年間のGDPに相当する。これに特別会計などの長期債務を加えると、平成11年末の国と地方の長期債務は600兆円になる。日本は世界の先進国の中で最も財政赤字の多い国となっていた。

その後も国債発行や地方債の発行は続き、平成16年では、国と地方の長期債務残高は、前記のとおり、719兆円と膨れ上がり、国債残高も483兆円、国及び地方の長期債務の対GDP（国内総生産）比は143.6パーセントと国内総生産の5割近くも上回る借金状況の異常な状態になっている。このまま赤字を生み出す道路を中心とする公共事業への投資を進めることは、日本を財政破綻に進ませることに他ならない。このような深刻な財政危機を克服するのは、支出の多くを占めている無駄な公共事業、とりわけ道路への支出を削減することである。

(5) 現在、前記のとおり、参加人道路公団の高速道路整備計画のうち、未供用部分は約2481キロメートルであり、今後この未供用部分をすべて建設するには、新たに20兆6000億円の投資が必要であるという。また、同参加人の計画によると、平成32年度までに総額49兆円をかけて全路線の建設が完了することになり、負債は、平成33年度の34兆円をピークに平成63年度に償還を完了することになっている。

しかし、前述のとおり、これは料金収入により借入金を返済することを前提に、現行の計画は国内総生産が年間1.9パーセント増で進行することを前提にしている返済計画であるが、このままでは、公団の償還計画は破綻し償還期間終了予定の平成63年には負債が68兆円にまで膨らむ見通しで、交通量1割減では31兆円の負債が残ることが、平成13年10月に開かれた自民党道路調査会「高速道路の整備手法に関する勉強会」に旧建設省側が配布した資料で明らかになった。参加人道路公団の返済計画である国内総生産が1.9パーセント増そのものに無理があり根拠のないものであることが明らかとなったのである。

まして最近の景気減退では、国内総生産はマイナス成長を前提にせざるを得ず、交通量の予測は大幅に減少することが予想されている。現に、高速道路を巡る最近20年間の整備計画決定路線と高速道路に編入される見通しの高速代替道路の平成12年度の交通量が予測の7割にとどまったことが判明している。このような現実を見ても、将来の交通量は参加人道路公団の予測の7割以下になる可能性も高く、参加人道路公団の償還計画は破綻し、平成63年度には国民は68兆円以上の負債を抱え込むことになるのである。

四全総に基づく参加人道路公団及び参加人国による高速道路や有料道路の建設をこのまま進めて、巨額な負債をこれ以上国民に負担させることを防ぐには、現在ある高速道路計画及び有料道路計画をすべて凍結する必要がある。その上で、建設の必要性があるのか、採算は取れるのか、環境を破壊しないか等総合的にその必要性を検討すべきなのである。

結局、第五次の全国総合開発計画である21世紀の国土のグランドデザインに基づいて、新たな地域高規格道路指定路線の追加指定が行われた結果（平成10年6月）、全国で187路線約6,950キロメートル（あきる野IC一八王子IC間の新滝山街道など）が加わり、高規格幹線道路網約14,000キロメートルと併せ、全国で約20,000キロメートルにも及ぶ自動車専用道路計画が進められている。

しかし、これらの計画の基礎になっている第四次全国総合開発計画は、バブル景気の真っ最中に決められたものであり、現在の社会経済状況の下で

は、そのまま実行することは不可能かつ不適切であることが、今般の道路関係四公団民営化推進委員会の審議で明らかになった。まず、本四連絡橋・東京湾横断道路（アクアライン）等のように、供用を開始しても利用交通量が予定交通量に達しないため、債務の返済のみならず、維持管理費と利子の返済さえ不可能な路線が多い実態が明らかになった。また、高速自動車国道（法定高速道路）の当面の整備目標整備残2320キロメートルの建設は、財政投融资中心の今までの方式では難しく、平成15年4月には、ついに税金投入の道が開かれた。また、本四公団債務処理についても、国会で国・地方あわせて税金1兆3000億円、出資金1兆6000億円を投入することが可決された。このように現時点で見直さなければならぬムダな大型道路事業を継続し、財源も税金投入にシフトしてきていることは、も早国運を左右する大きな問題であり、第五次全国総合開発計画自体が見直しを迫られている状態にあることは周知のとおりである。

(6) 圏央道自体も既に赤字となっており、今後の建設を続ければ赤字は増大する。事業認定の見直しこそ求められるのである。圏央道事業のアセスメントが実施されたのは昭和63年12月である。以来、13年を経て、全体計画300キロメートルのうち開通したのは埼玉県鶴ヶ島から東京都あきる野市日の出インターまでの約30キロメートルにすぎない。なお事業は完成せず、全面供用の見通しは立っていない。すなわち、平成8年3月26日に、東京都青梅市の青梅インターチェンジから埼玉県鶴ヶ島市の関越道との鶴ヶ島ジャンクションまでのわずか19.8キロメートルが開通し、その後、平成14年3月29日に青梅インターチェンジから日の出インターチェンジまでの8.7キロメートルが開通したのみであり、その後の着工、完成、供用の目処は立っていない。

圏央道の現在の経済採算性に関する状況は、2520億円の負債で、営業区間である鶴ヶ島ジャンクションと青梅インター間の約20kmの営業で年間146億円の赤字となっている。この状態は、管理費や修理などの改良費は払えるが、償却費が払えず、もちろん金利の支払いはできない状況である。また、圏央道鶴ヶ島ジャンクションから日の出インターまでの間（約28キロメートル）開通供用区間の現況を見ると、平成9年から平成13年の実績によれば、公団分の道路建設費（40パーセント）が2079億円、未償還額は2267億円、赤字は187億円に上っている（甲第328号証）。東京都区間開通部分である青梅インターから日の出インターまでの間は、平成12年時点の将来交通量推計は4万2600台/日とされていたが、平成14年度は約7499台/日、平成15年度は8865台/日の交通量しかない。

このように、本件事業認定に係る圏央道は赤字路線であり、赤字を累積させるだけの道路といえるのである。前記のとおり、本件事業認定の申請書によると、本件事業区間の20.3キロメートルに要する費用は4315億6000万円となっている。総延長300キロメートルの圏央道の工事費に換算すると、6兆円余の費用がかかることになり、今後の総工事費は10兆円になるといわれている。その事業効果が上がるとは全く考えられず、当然に、見直しの対象となるべきものである。

(7) 以上のように、起業者である参加人国及び参加人道路公団は、財政破綻の状況で、これ以上赤字を生み出す本件事業を遂行することは、新たな巨額な負債を国民に負担させるもので、公益性、公共性もないので土地収用法20条4号の要件に該当しない。

(二) 事業計画の達成によって得られる公共の利益

(1) 広域的な視点による利益のないこと

被告らは、広域的な視点による利益として、①都心部の慢性的交通混雑の緩和と首都圏全体の交通円滑化、②近郊都市の発展への貢献（地域間交流の拡大・産業活動の活性化）及び③首都圏全体の調和の取れた発展（一極集中型から多極型へ）の3点を主張しているが、これらは、抽象的なものにすぎず、何ら具体的、合理的な利益ではない。

(2) 都心部の慢性的交通混雑の緩和と首都圏全体の交通円滑化

被告らは、圏央道が都心から約40ないし60キロメートル圏に位置する都市を相互に連絡することにより、都心部への交通の集中を緩和すると主張している。

しかし、圏央道建設に賛成していたP109東京工業大学工学部教授

(当時)の論文によれば、「単に東京に集中する交通をバイパスして都心に乗り入れる交通を緩和するための目的であるならば、東京都心から40ないし50キロメートルにあるのではあまり役に立たず、むしろ外郭環状道路のほうがより効果を上げることができる」としている。また、同教授は、「横浜から見ると、首都圏中央連絡道路の機能は環状ではなく、放射的性格を持つ」とも指摘している。同教授は圏央道を業務核都市を育成するための放射的性格を持つ道路と位置づけており、圏央道のバイパス効果は限りなく小さいというほかない。

そもそも、圏央道を利用する可能性のある都心部通過交通、すなわち圏央道以遠に起終点を持つ都心部通過交通は、「具体的」には、理論上最大でも、せいぜい約2万台/日程度しかないことが分かる。実際には、現在首都高速道を利用して区部を通過しているこの2万台は、圏央道ができて、大きく迂回するより、中央環状線などで迂回する方がはるかに便利なのが大部分であると考えられる。都心部の渋滞解消は、中央環状線の開通で実現すると考えられる。巨費を要する圏央道事業により屋上屋を重ねる必要はない。圏央道は、当初の交通予測について大幅な下方修正を迫られたアクアラインの二の舞になることが合理的に予測される。

むしろ、①地域内・広域のバス、LRTを含む路線電車、環状鉄道等の公共交通の整備、②パークアンドライド、ロードプライシング、貨物共同配送、駐停車禁止区域の設定と厳格な執行、住宅地内への進入禁止等によるTDM(交通需要管理)、③過剰地域への局地的対策、④自動車の共同利用、⑤歩道・自転車専用路線の設定、バスベイの設定・拡幅等の一般幹線の道路構造・交通流の改善、⑥一般主要環状幹線の交差点の立体化等の様々な手法によって、総合的にかつ費用効率的に対処すべき問題なのである。

(3) 近郊都市の発展への貢献(地域間交流の拡大・産業活動の活性化)

もともと圏央道は、沿道に、あきる台総合開発、川口リサーチパーク等の大規模な開発計画があり、そのための道路として位置づけられていた。これらの開発計画がバブル崩壊後頓挫したにもかかわらず、道路計画を維持するために、新たな理由として登場したものが、地域経済の活性化という議論である。しかし、圏央道というただ通過するだけの道路によって、具体的にどのように地域の産業活動の活性化がされ得るのかが具体的に述べられたことはない。地域間交流のためには一般道路の方がむしろ優れており(公共交通機関の整備の視点が重要であることはいままでもない)、自動車専用の通過するだけの道路は、むしろ都市を分断し、破壊してしまうおそれの方が高く、「近郊都市の発展への貢献」などは望むべくもないのである。

(4) 首都圏全体の調和の取れた発展(一極集中型から多極型へ)

圏央道の建設により、首都圏全体が具体的にどのように調和の取れた発展がされていくのか、その具体像は全く明らかになっていない。上記の(2)及び(3)よりも更に抽象的な議論にとどまっている。一極集中を促進することが明白な都市再生本部決定の中に多極分散型の発展を志向するとされる圏央道建設計画が位置づけられている矛盾があることから、「首都圏全体の調和の取れた発展」が、具体性を欠いた建設のためのスローガンにすぎないことは明らかである。

そもそも道路建設により自動車交通を促進すること自体が、大気汚染、気候変動、ヒートアイランド現象等の問題を悪化させていることは、周知のとおりである。鉄道とバスを中心とした公共交通機関の整備と交通需要管理こそが、首都圏全体の調和の取れた発展に寄与するのである。

(5) 地域的な視点による利益

被告らは、地域的な視点による利益として、幹線道路(国道16号、国道411号等)の交通問題への対処を挙げた上で、①慢性的な交通渋滞、②多発する交通事故、③自動車保有台数の増加、④市街地生活道路の通過車両(安全な道路交通環境の確保の必要性)の四つの問題点を指摘し、本件事業によりこれら問題に対処することができることを主張しているが、これらはやはり抽象的なものにすぎず、何ら具体的、合理的な利益でない。

(6) 慢性的な交通渋滞

被告らの指摘する一般国道16号については、交通渋滞に対処するため、これまで順次拡幅工事が行われ、2車線を4ないし6車線にする事業が進められている。現在、国道16号で最後に残ったボトルネックである2車線区間であるα59地区(昭島市α60~福生市熊川)を拡幅する事業が行われており、これにより、交通混雑の緩和、沿道環境の改善、安全性の向上及び地域の活性化が図られ

るとされている。国道16号の慢性的な交通渋滞は、国道16号自体の拡幅事業により対処がされてきており、巨費を投じて屋上屋を重ねる必要はない。

一般国道411号については、既にバイパスとなる新滝山街道が東京都の事業として建設中であり、これに加えて更に圏央道までを建設する必要性は全くない。八王子から青梅に行くのであれば、中央道から圏央道を利用する必要はなく、新滝山街道を利用すればよいのである。

圏央道は、入間インターチェンジにおいて国道16号線に接続しており、多くの自動車がこので降りるため、入間インターチェンジから青梅インターチェンジまでの間の利用は特に少なく（平成13年度で約1万1500台/日）、平成14年3月末には新たに圏央道の日の出インターチェンジから青梅インターチェンジまでの区間が開通したが、さらに利用は少ない状態である（平成14年4月から12月の速報で約7400台/日）。これに対しては、一部しか開通していないために圏央道の利用が増えていないだけだという被告国土交通大臣側の反論も予想されるが、全長300キロメートルの計画中的ごく一部しか開通しておらず、かつ有料である圏央道による交通分散効果は、少なくとも当面は著しく低いということができ、交通渋滞の慢性

化している道路そのものの拡幅事業等による方が、渋滞問題への対処としては直接的であって、費用対効果も高いということができる。

(7) 多発する交通事故

一般論としていえば、交通事故対策として道路建設を行うことは費用対効果が著しく悪い。昭和54年度という古いデータではあるが、人身事故1件あたりの各対策の費用対効果は、例えば滑り止め舗装が1.8万円/件、右折専用表示施設が2.2万円/件、指導取締り強化が4.1万円等となっているのに対して、バイパス建設は5キロメートル未満の場合で3300万円/件、5ないし10キロメートルの場合で2000万円/件となっており、4桁も費用が異なってくる。交通事故は様々な手法を通じて総合的に対処されるべき問題であり、圏央道の建設によって解消されるような類の問題ではないのである。

なお、交通量の増加と比較して、交通事故増加率は相対的に低いことも指摘しておく。事故件数、死傷者数とも増加しているが、上記年鑑にも記載されている事故率（死傷者数/総走行台キロ）は横ばい状態であり、平成12年からはむしろ減少傾向にある。したがって、交通事故に関しては、圏央道建設の必要性は認められない。

(8) 自動車保有台数の増加

被告らは、自動車保有台数の増加により、交通混雑や交通事故の増加が予想されるとする。しかし、その因果関係は感覚的なものにすぎない。そして、国土交通省によれば、自動車保有台数は平成32年以降減少すると予測されている。圏央道の開通がいつのことになるのかは不明であるが、巨費を投じて圏央道が開通したころには、既に自動車保有台数は下り坂になっている可能性が高い。

(9) 市街地生活道路の通過車両（安全な道路交通環境の確保）

圏央道の建設によって、例えば八王子市内においてどの道路の交通量が減少するのかが具体的に示されたことはない。その意味で、道路建設による通過車両の排除は、抽象的な議論にとどまっている。仮に、一般国道16号の渋滞解消により、いずれかの生活道路の通過車両が減少するとしても、上記のとおり、一般国道16号の渋滞が圏央道の建設以外の方法で解消される以上、圏央道の建設による必要性はない。そもそも通過車両の減少には、圏央道建設といった大掛かりな方法ではなく、例えば住宅地域内の速度制限、一方通行・右左折禁止等の通行制限、バンプ（車道の隆起）・シケイン（車道の蛇行）等の物理的障害の設置といった小まめな対策による方が効果的かつ費用効率的なのである。

(10) 都市再生本部決定等における公益性の位置づけ

被告らは、上記一及び二の公共の利益を主張した上で、①都市再生本部決定、②全国総合開発計画、③首都圏整備計画、④都市計画区域の整備、開発及び保全の方針並びに⑤環境影響評価の五つの計画等において、その公益性が積極的に認められていると主張するが、次に述べるとおり、これらによって圏央道建設の公益性が裏付けられるようなものではない。

そもそも都市再生とは、オフィスビルの2003年問題がその象徴であるが、地価の下落や企業遊休地の売却等を背景に、大幅な規制緩和により大都市の建設ラッシュ・巨大再開発を促進することで一極集中を加速させ、都心における交通需要を増加させるものであり、圏央道建設の目的とされる多極型発展とは本質

的に矛盾した政策である。都心部の交通渋滞は、狭い地域に各種の機能が密集していること及びそこで発生する交通需要を自動車交通によって賄う政策が採られているためである。自動車交通に頼るために道路建設が必要となるが、道路が既に過密状態である場合に更に道路を建設しても、追加される交通容量は少ないか、場合によってはマイナスとなることが指摘されている。

圏央道の目的とされる多極的發展とは相容れない都市再生本部決定が圏央道の公益性を裏付けるものであるとは、とても考えられない。

(11) 全国総合開発計画

第五次の全国総合開発計画である「21世紀の国土のグランドデザインー地域の自立の促進と美しい国土の創造ー」（平成10年3月31日閣議決定）においては、国内交通体系の整備に係わる施策として、東京圏において、圏央道等を中心とする幹線交通網の整備を進めるとともに、東京湾岸道路等の整備により、首都高速道路の機能を強化し、交通渋滞の緩和などを図ることがうたわれている。これは、第四次全国総合開発計画（昭和62年6月30日閣議決定）を踏襲したものであるが、第四次計画は、21世紀に向けた多極分散型の国土を形成するため、交通、情報、通信体系の整備と交流の拡大を目指す「交流ネットワーク構想」を推進する必要があるとし、これを実現するため、全国的な自動車交通網を構成する高規格幹線道路網につい

ては、高度交通サービスの全国的普及、主要拠点間の連絡強化を目標とし、地方中核・中核都市、地域の核となる地方都市及びその周辺地域からおおむね1時間程度で利用が可能になるよう、およそ1万4000キロメートルで形成するとしている。

しかし、これらの計画の基礎になっている第四次全国総合開発計画は、バブル景気の真っ最中に決められたものであり、現在の社会経済状況の下では、そのまま実行することは不可能かつ不適切であることが、今般の道路関係四公団民営化推進委員会の審議で明らかになった。現時点で見直さなければならない無駄な大型道路事業を継続し、財源も税金投入にシフトしてきていることはも早国運を左右する大きな問題であり、第五次全国総合開発計画自体が見直しを迫られている状態にあることは周知のとおりである。

(12) 首都圏整備計画

圏央道の東京都区間においては、昭和56年6月及び同61年6月の首都圏整備計画が作成された時点では、あきる台開発計画、八王子市内の川口リサーチパーク計画等が進行中であり、そのほか民間の大型開発計画も数カ所で進行していた。しかし、現時点では、そのほとんどの計画が中止されており、この地域におけるこのたぐいの開発計画と圏央道の必要性は薄らいでいる。

(13) 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針

圏央道のように都市計画に重大な影響を及ぼす巨大な道路建設について、都市計画決定を経ずにこれを行うことは考えられず、都市計画決定の中で圏央道が位置づけられているのは、ある意味で当然のことである。そして、この都市計画決定に基づいて、バブル期の平成2年に八王子市等の都市計画区域の整備、開発及び保全の方針において圏央道の整備促進が整合的にうたわれたとしても、それもまた当然のことである。

問題なのは、これらが住民不在の中で決められてきたことである。もし、被告国土交通大臣において都市計画における圏央道の公益性を主張するつもりならば、各市においてどのように都市計画が策定されていたのか、その経緯を明らかにすべきである。当時の都市計画審議会が公開されておらず、いわば密室の審議の中で重大な決定が住民の同意も無しに承認されてしまったのである。

(14) 環境影響評価

本件環境影響評価が不十分なものであり、本件事業認定の公共性ないし合理性を裏付けるものではないことについては、既に述べたとおりである。

(15) 事業評価監視委員会における再評価等

被告らは、本件事業が、平成11年1月20日に建設省関東地方建設局事業評価監視委員会の付議に付され、事業継続の方針が了承されたことが、本件事業の公益性を基礎付けるものであると主張している。事業評価制度（再評価実施要領に基づく再評価）は、平成10年度から、当時の建設省が、公共事業の効率性やその実施過程の透明性の向上を目的として、建設省の所管する公共事業全般を対象に実施してきたものであるが、実際には事業推進にお墨付きを与えるだけの制度になっている。関東地方整備局事業評価監視委員会及び参加人道路公団の事業評価監

視委員会の合同審議は、その運営方法や審議の資料の内容に多くの問題を抱えており、この審議をもって、「公共事業の効率性及びその実施過程の透明性の一層の向上」が図られたと評価することはできないのであって、正当に本件事業の事業再評価がされたとは到底考えられない。

(三) 本件事業により失われる諸価値

この点については、これまで詳細に主張してきたところであるが、項目としてまとめると次のとおりである。

- ①高尾山の歴史的環境と生態系の破壊
- ②八王子城跡の歴史的・文化的価値の喪失
- ③オオタカへの悪影響
- ④健康被害
- ⑤α2住民の生活破壊
- ⑥景観とサウンドスケープの破壊
- ⑦市民の憩いと学習の場の破壊
- ⑧財政危機（参加人道路公団の抱える巨額な負債及び本件事業の採算

性)

(四) 事業計画の達成によって得られる公共の利益と失われる諸価値との比較衡量

(1) 被告らの主張する「得られる公共の利益」（広域的な視点による利益及び地域的な視点による利益）をつぶさに検証していけば、それらは根拠のない抽象的又は仮定的なものにすぎないことが明らかである。仮に若干の公共の利益が想定されとしても、圏央道の建設以外に費用効率的で実行可能な代替手段があり、圏央道の建設は著しく費用対効果が悪い。

すなわち、広域的な視点による利益については、①「都心部の慢性的交通混雑の緩和と首都圏全体の交通円滑化」に、圏央道の建設が役立つことは実際には考えられず、TDMを基本思想とした対策によるべきであり、②「近郊都市の発展への貢献（地域間交流の拡大・産業活動の活性化）」はバブル期の所産であり根拠のないプロパガンダにすぎず、③「首都圏全体の調和の取れた発展（一極集中型から多極型へ）」も掛け声だけの抽象論にすぎない。また、地域的な視点による利益については、①幹線道路の慢性的な交通渋滞は、圏央道により解消される見込みはなく、既に幹線道路自体の拡幅事業が行われており、②交通事故対策として道路建設を行うことは、実効的でなく、著しく費用対効果を失っており、③自動車保有台数も、圏央道の開通時点では下り坂になることが予想され、④市街地生活道路の通過車両の排除には、圏央道の建設は役に立たず、著しく費用対効果が悪いのである。そして、被告国土交通大臣の主張する諸決定や計画も、圏央道の公益性を裏付けるものではない。

(2) 他方、圏央道の建設によって失われる公益及び私益は甚大である。すなわち、①高尾山の歴史的環境と生態系の破壊、②八王子城跡の歴史的・文化的価値の喪失、③オオタカへの悪影響、④健康被害（大気汚染、騒音、低周波、振動）、⑤α2の住民の生活破壊、⑥景観及びサウンドスケープの破壊、⑦市民の憩いと学習の場の破壊、⑧財政危機の深刻化である。

そして、本件で行われている費用便益分析が、到底、事業の公共性を裏付ける根拠とはなり得ないことについては、第8章第1節第6で詳述するとおりである。

また、本件において代替案の検討がされなかったことも、また被告国土交通大臣による裁量判断過程の著しい過誤を裏付けるものである。本件においては、何ら代替案の具体的検討が現実に行われておらず、代替案の検討を起業者に求めた形跡もない。代替案の検討を行わなくても当該事業計画の合理性が優に認められるといえるだけの事情が存在しないにもかかわらず、代替案の検討を何ら行わずに事業の認定をすることは、不十分な審査態度といわざるを得ない。

(3) 以上からすれば、本件事業により得られる公共の利益はほとんどないのに対し、失われる利益は極めて大きいというべきであり、少なくとも本件事業は法20条3号にいう「土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであること」の要件に適合しない。

そして、被告国土交通大臣の裁量に基づく判断は、比較衡量を行うに当たって当然に考慮すべき要素、すなわち上記のように現行の法体系の下で社会に

普遍的に受け入れられている諸価値を考慮した上で行われるべきものであるところ、本件においては、その判断が、被告国土交通大臣に与えられた裁量の趣旨からして本来考慮すべきでない要素を過大に重視し（上記の広域的・地域的視点による利益及び費用便益分析）、また、本来考慮すべき要素を不当に軽視し（上記の失われる諸価値及び代替案の未検討）、その結果が判断を左右したものと認められる。したがって、本件における被告国土交通大臣の判断過程には、社会通念上看過することのできない過誤欠落があるというべきであり、同判断は、とりもなおさず裁量判断の方法ないしその過程に誤りがあるものとして、違法となるものである。

6 本件事業が公益上の必要を欠いていること（土地収用法20条4号）
本件事業認定の理由書においては、本件事業が、平成13年8月28日の都市再生本部決定「都市計画プロジェクト（第2次決定）」において整備がうたわれていること及び平成11年7月の閣議決定において公共事業の効率的施行が強く要請されていることから、「公益上の必要」があり、土地収用法20条4号要件を充足するとされている。
しかし、同号の要件は、同条3号の要件によって事業計画自体の合理性が肯定される場合であっても、当該土地を取得するのに強制的な土地収用という手段を用いるだけの「公益上の必要性」のあることを要する旨を規定したものであり、同条1号から3号までの具体的基準のほかに、更に広く公益的見地から、あらゆる諸条件を検討して、収用又は使用する必要の有無を考慮すべきことを示すものである。

本件圏央道事業については、前提要件非該当性及び同条3号要件の非該当性のところで述べたように、何ら公益性は認められず、このことはいかに広い公益的見地から見ても変わりはない。このような無益無駄で費用対効果の著しく低い事業のために収用手続を執る必要性は存在しない。本件事業認定は、同条4号の要件を満たさない。

7 本件環境影響評価の違法により本件事業認定が違法となること

(一) 環境影響評価手続の違法

(1) 環境影響評価の手続上の瑕疵－不十分な情報公開

住民参加が確立するためには、十分な情報公開が必要である。公共事業実施上の絶対条件である情報公開、説明責任が軽視されれば、関係住民等の参加が実行されない。しかし、起業者は、住民参加の手続を形式的にしか運用していない。都条例において、計画書（方法書）に対する意見書、評価書案（準備書）の説明会や意見書提出、公聴会、見解書の作成、説明会、意見書提出等で住民側の意見を十分反映させる手続を設けているのは、形式的にこれらの手続を踏めばよいというのではなく、その手続の中で十分な住民の意見の反映をすることを求めているのである。

しかし、公聴会を除いて、上記手続はすべて起業者が主催し、処理する仕組みであるため、本件環境影響評価においても、住民参加の形式を整えるためだけのものであり、その運営は非民主的であり、実質的には住民参加を実現したものとはほど遠いものであった。

例えば以下のとおりである。

ア 説明会は1回限り、2時間。そのうち1時間程度は事業者の説明。参加した住民等の質疑は一回のみで、一問一答は許さず、時間がくると多数の質問、意見を打ち切られた。これに対し住民等の厳しい抗議で若干時間を延長したが、とても十分なものではなかった。

イ 見解書の見解は評価書案（準備書）の記載を繰り返すことが多く、質問や意見に対する適切な見解を述べなかった。

ウ 住民等が要求した資料等の公開を拒み、住民側の厳しい追及の結果、渋々公開したことも度々であった。

(2) 大気汚染、騒音についての環境影響評価内容の瑕疵

本件環境影響評価では大気汚染、騒音など13の項目について予測を行っている。しかし付近住民の健康に被害を与える危険性が高い、大気汚染、騒音については、数多くの問題点があり、アセスメントに値しない。

ア 大気汚染、騒音の環境影響評価における問題点

(ア) 自動車保有台数について予測との乖離

本件環境影響評価では交通量予測の重要な前提条件であり指標である自動車保有台数について、平成12年には5800万台となると予測したが、

平成12年7月の実数は約7526万台でありであり、30パーセント近くもの乖離がみられる。ここまで大きな乖離は本件圏央道の交通量予測にも大きく影響することは必至で再予測が必要であった。

(イ) 実態とかけ離れた走行速度を前提としていること
起業者の計算においては、走行車両が自動車専用道路の法定速度である80キロメートル/時を遵守することを前提としている。しかし、渋滞でもしていない限り、80キロメートル/時を維持する車は皆無であり、100キロメートル/時から120キロメートル/時で走行する車両がほとんどであることは常識である。

OECDのレポートによれば、単一車両からの騒音は、30キロメートル/時以上からは速度が2倍になれば騒音も2倍というように一定の傾向となるとされており、速度が増えれば騒音も大きくなることが明らかにされている。また、本件環境影響評価でも、1台の車から発生する騒音のA特性による平均パワーレベルの計算式には、自動車の平均走行速度は $0.2 \times$ 平均走行速度(キロメートル/時)と計算されているので、平均の自動車走行速度が10キロメートル/時増えれば、平均パワーレベルは2デシベル(A)増えることになるし、20キロメートル/時増えれば4デシベル(A)増えることとなる。

前記のような現状を直視して120キロメートル/時での走行を前提として計算すれば、予測値が大きく変わってくるであろうことは、容易に想像がつくことである。本件環境影響評価において、速度は法定速度80キロメートル/時のみを前提としていることは安全則から不適切である。

速度と大気汚染濃度との関連については、排出係数は60キロメートル/時が最低で、60キロメートル/時を超えると、速度が速くなるにつれて多くの物質で排出係数は高くなり、小型車窒素酸化物の排出係数は、110キロメートル/時には80キロメートル/時の排出係数0.068の2倍以上となる。小型車の浮遊粒子状物質(SPM)排出係数と二酸化炭素の排出係数も同様110キロメートル/時の排出係数は、80キロメートル/時の排出係数の2倍(一酸化炭素については3倍)以上となる。大型車については90キロメートル/時までしか計算されていないため、110キロメートル/時の排出係数は同表からは明確ではないが、窒素酸化物については80キロメートル/時と90キロメートル/時の排出率の上昇率を比較する

と、小型車以上の上昇率を示している。浮遊粒子状物質(SPM)、一酸化炭素については、窒素酸化物ほど顕著な上昇率を示していないが、110キロメートル/時走行時の排出係数は、80キロメートル/時と比較してかなり大きくなると思われる。

本件環境影響評価においては、このような排出係数を用いての予測は行われていないが、この知見は、被告らの有するものであり、当然使用しなければならない重要な知見である。少なくとも再予測においては使用可能であり、この方式を使って予測を行ったならば結果は評価書と大きく乖離したものとなったのは明らかである。技術指針は「常に最新の知見にもとづいて・・・」と指示しており、これは本件環境影響評価の重大かつ明白な瑕疵といわざるを得ない。このような欠陥アセスメントを根拠とする本件事業認定は違法である。

(ウ) 達成不可能な削減計画が予測におこまれていること
二酸化炭素予測では、国や都は将来の削減計画を折り込んでいるが、この予測に折り込んだ削減計画は、達成されていない。前記基本事項や安全則からは、実現可能な到達率を前提として予測を行うべきであり、そうしていたならば、結果は評価書と大きく乖離したものとなったのは明らかである。

浮遊粒子状物質(SPM)については、平成22年までと大幅に目標年次を先送りにしたが、平成14年の時点では全ての自排局で環境基準を達成できなかった。現実の到達率や実現可能な到達率を前提として予測を行ったならば、結果は評価書と大きく乖離したものとなったのは明らかである。基本的事項や安全則から、未達成の計画を勘案することは許されないはずである。そして、再予測を実施した平成13年度には、被告国土交通大臣も未達成の事実は承知していたはずであるのに、基本的事項を遵守せず、削減計画を勘案する不公正な予測を行った。

(エ) 騒音について、「道路に面する地域」の環境基準を適用した誤り

前記のとおり、本件環境影響評価は、 $\alpha 2$ 地区が道路に面しない

地域であるにもかかわらず、「道路に面する地域」の環境基準を適用した誤りを犯している。

イ 新たな科学的知見に基づく再アセスメントの必要性

(ア) 都条例の改正

本件環境影響評価は、昭和61年、東京都環境影響評価条例（アセス条例）及び技術指針に則って実施された。しかし、その後の平成10年に環境影響評価法（アセス法）が施行され、それに伴って東京都環境影響評価条例が改正され、更に、平成11年には技術指針（東京都環境保全局作成）も改正された。したがって、被告国土交通大臣は、新たな技術指針に基づいて必要な再調査を行い、それに基づいて騒音の発生予測も含めた予測及び評価を行い、環境保全の措置も新たな検討を行うべきである。

(イ) 事業認定に当たっても最新知見が反映されていない

被告国土交通大臣は平成11年に圏央道についての事業の認定を行ったが、その時点で環境影響評価法とそれに伴う東京都環境影響評価条例及び技術指針の改正は熟知していたはずである。したがって、本件環境影響評価の制度的及び技術的欠陥については熟知していたものである。したがって、「最新の科学的知見」が変更されたのに、環境保全の措置も、その時点のアセスメントを基準としたもので済ませ、事後アセスメントで事足りるとすることはできないはずである。本件環境影響評価において欠落しており、再評価が必要とされる点は、①大気汚染の複合汚染及び騒音の合成騒音の予測・評価、②浮遊粒子状物質（SPM）の予測評価の2点である。

ウ 評価の指標も改めるべきこと

平成15年指針では、評価の指標として、「大部分の地域住民が日常生活において支障を感じないとされる程度」という基準が新たに追加された。これまで、環境に対する影響を検討するにあたって、環境基準を満たしているか否かのみを考え、基準を満たされていれば問題ないとされることが多かったが、実際には、環境基準自体は満たしていても、生活に支障をきたすようなことがある。そこで、平成15年指針では、仮に基準は満たしていても、それとは別に、「地域住民が日常生活において支障を感じるか否か」という視点が加えられることになった。

前記のとおり、自動車保有台数の増加に伴う交通量の増大、走行速度の実態に即した騒音値、大気汚染を考えると、地域住民が日常生活において支障を感じることは容易に想像される。

中央道沿道住民が現在受けている大気汚染・騒音・振動等の被害は顕著なものである。静穏な生活が阻害され、健康被害を受けている状態は、自然に恵まれた地域では想像できない実態である。ここに圏央道が加われば、α2地域住民の健康・生活被害は、更に悪化し、地域住民が日常生活において支障を感じることは自明である。

エ その他の欠陥

(ア) 建設省は、当初、逆転層の存在を予想せず、住民が冬季早朝にたき火で逆転層の発生を明らかにすると、後からゾンデ等を使って調査し、逆転層の発生を認め、評価書に追加記載した。

(イ) 大気汚染の予測手法で、α2が狭い谷間の複雑地形であるにもかかわらず、平面地形用のブルーム・パフモデルを使った誤った予測を実施した。

(3) 景観についての本件環境影響評価の内容上の瑕疵

東京都環境影響評価技術指針解説では、景観アセスメントの対象範囲について「対象事業の実施に伴う地形の改変、施設の設置等が景観に影響を及ぼすと予想される地域並びにその影響の内容及び程度とする。その場合、地域が一体として有している景観の特性に対する影響を含む。」と定める。この「景観への影響」として、同解説では、①主要な景観構成要素の改変の程度及びその地点からの眺望の変化の程度、②代表的な眺望地点の改変の程度及びその地点からの眺望の変化の程度、③貴重な景勝地の消滅の有無又は改変の程度、④圧迫感の変化の程度の4点が挙げられている。

ところが、本件環境影響評価は、八王子城跡、高尾山のそれぞれ地域景観の本質的な景観構成要素に対するトンネルによる改変がないと誤った判断をしているほか、他の3点についても予測評価が適切でなく、景観アセスメントの名に値しない。

(4) 再アセスメント実施義務の不履行の違法

ア 再アセスメントをすべきであること

旧東京都環境影響評価条例29条は事情変更による手続の再実施を定めている。本件では、この条項により再実施をすべきである。起業者は、「本件事業の環境影響評価書の縦覧は平成元年2月21日に終了し、平成5年12月に工事着手がなされていることから、本件事業が同条の適用を受けることはない。」と主張している。

しかし、本件事業の工事期間は、当初、平成5年12月1日から平成13年3月31日までの7年余を要する長期を予定し、工事区間も細かく区分して、順次着工している。このような長期にわたる工事については、公示後5年以内に着工された場合でも、問題の区間が着工される前に、関係地域の状況が当該縦覧期間満了のときと比較して著しく異なっていることにより環境の保全上必要があると認めるときは、旧東京都環境影響評価条例29条の趣旨に照らして、再アセスメントを実施すべきである。特に八王子城跡トンネル区間の工事では、実際の着工は平成11年になってからであり、平成8年3月、トンネル北側抗口の南方でオオタカの営巣が発見されたが、当然、オオタカについての環境影響評価は行われていないのであるから、環境保全上、再度のアセスメントを欠くことができないというべきである。

また、平成10年東京都条例第107号による改正後の東京都環境影響評価条例（平成11年6月12日施行）36条は、変更の届出があった事業について、「当該変更が環境に著しい影響を及ぼすおそれがあると認めるときは、審議会の意見を聴いた上で」アセスメントを再実施することを義務づけている。本件事業においては、上記の工事期間について、工事完了の予定時期を平成16年3月31日に変更し、その後再び平成18年3月31日に変更し、いずれも変更の届出がされている。この工事期間の変更は、専らトンネル工事による地下水位の低下であるが、これは本件環境影響評価が不十分であったことを如実に示すものである。したがって、そのまま工事を延長したのでは環境に著しい影響を及ぼすおそれがあることが明白であり、新たに慎重かつ適切なアセスメントを再実施する義務があるというべきである。

以上のように、起業者が再アセスメントを行わなかったのは、旧東京都環境影響評価条例29条、前記改正後の東京都環境影響評価条例36条に反し違法である。

イ 本件環境影響照査の問題点

本来再アセスメントをすべきところ、起業者は、計画交通量の変更により評価が変わる可能性のある4項目に限定して補足的な本件環境影響照査を行った。この再予測計算の結果が正しくないことは、別に詳述したとおりである。本件事業は、少なくとも再アセスメントを実施する必要があったが、本件環境影響照査は四つの選定項目についてすら、環境アセスメントとして全く不十分である。また、被告国土交通大臣は、起業者が計画交通量を見直した結果、環境アセスメントの基礎となった数量より増加したことから、本件環境影響照査を行ったにすぎず、四つの対象項目の選定に妥当性がない。さらに、本件環境影響評価の基礎となった関係事実・状況は、単に計画交通量の変化だけにとどまらない。オオタカが発見や地下水脈の分断も重大な変化である。以上を考えると、本件環境影響照査は、本件環境影響評価の補足にもなっていない。

(5) 環境保護の新しい立法と新技術指針の流れ

平成5年11月成立の環境基本法は、実質的に環境に対する個人の権利を認め（3条）、社会経済活動その他の活動による環境への負荷をできる限り低減することを目指している（4条）。

この環境基本法の理念を実現するため、平成9年6月に環境影響評価法が成立した。新しく登場した環境影響評価制度に対し、従前のような環境基準追求（達成）型から、環境への負荷の実行可能な低減を目指すベターディンジョン型への転換が求められるようになった。そのために、代替案の検討も必須のものとなったのである。

これを受けて行われた環境アセスメントの評価基準の変更、技術指針の変更は、従前の環境アセスメントが仮にその時点で適切にされていたとしても、環境影響評価法の下では、新たな見直しを求めることこそ、環境基本法の本質にもかなう。本件事業のように、実際の工事区間が未だ着工されていない段階では、当然、新たな環境影響評価法に基づき、新選定項目について、新たにアセスメントを実施する必要がある。

新しい環境保護の立法の流れは、単なる計画交通量の相違といったものにとどまらない、重大な変更であるから、新たな環境影響評価法の技術指針に基づき、アセスメントの再実施が必要であった。そうであるにもかかわらず、起業者は、これを怠り、限定された項目の照査にとどまったのであるから、到底適正なものとはいえず、また、違法といわなければならない。

(6) 事業認定上の評価も誤り

本件事業認定は、誤った本件環境影響評価の結果や本件環境影響照査の結果をう呑みにして、事業認定の見地からその誤りを是正することなく、既に述べたとおり、「人と自然との豊かな触れ合い」など多数の考慮すべき事項を考慮せず、また、環境への影響が少ないとしたのであり、その判断過程の誤りは著しい。

8 本件都市計画決定手続の違法により本件事業認定が違法となること

(一) 都市計画決定手続の違法が事業認定を違法ならしめること

判例では、行政計画の処分性がないとして抗告訴訟の対象にはならないとされている（最大判昭和41年2月23日・民集20巻2号271頁等）が、その理由の一つとして、先行手続を前提とする具体的処分の段階で訴えを認めればよいという後続行為論が挙げられている。そうであれば、行政計画の策定手続に違法がある場合にも、その行政計画を前提とする後続の処分があるときは、その処分の違法性を判断する際に行政計画の策定手続の違法性も併せて判断されなければならない。

本件も、都市計画法に基づく都市計画施設に関する都市計画決定がされ、この都市計画決定を前提として土地収用法に基づいて本件事業認定がされた。そして、本件の都市計画決定の手続には、以下に述べるように行政の民主的統制の趣旨に反する看過し難い違法が存在する。

したがって、後続手続である本件事業認定も違法になると判断すべきである。

(二) 都市計画決定手続の違法

(1) 都道府県知事が都市計画決定を行うに当たっては、①都市計画の案を作成するにあたり必要があると認められる場合には公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講じた上（都市計画法16条）、②都市計画案を作成し（同条）、③都市計画決定につき公告の上、この都市計画案を公告の日から2週間公衆への縦覧に供し、その間関係市町村の住民及び利害関係人からの意見書の提出の機会を与え（同法17条）、④関係市町村の意見を聴取の上、都道府県都市計画審議会の議を経て（同法18条）、都市計画決定を行うこととされている。

ここで、都市計画法16条1項において公聴会の開催等住民の意見を反映させるための必要な措置について定められている趣旨は、次のとおりである。すなわち、都市計画を決定しようとする場合に住民の意見を反映させるための必須の手続としては同法17条の公衆の縦覧及び意見書の提出の手続があるが、都市計画の案を作成する段階で更に住民の意思を反映させることが望ましいことから、この段階において住民の意見を反映させる手続を規定したものである。また、同法第16条の「必要があると認めるとき」とは、「例えば①市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画を定める場合、②用途地域を全般的に再検討する等都市の将来をある程度決定するような地域区域の再編成をする場合、③道路網の全体的な再検討をする場合、④その

他都市構造に大きな影響を及ぼす根幹的な施設を定める場合等が考えられる」とされている。なお、平成13年制定の都市計画運用指針では「都市計画への住民参加の要請がますます強まる中で、都市計画決定手続における住民参加の機会をさらに拡大していく観点から、今後は都市計画の名称の変更その他特に必要がないと認められる場合を除き、公聴会を開催すべきである」とされ、また、これに代えて説明会を開催する場合でも、「住民がその内容を十分把握した上で、公開の場での意見陳述を行うための場となるよう十分留意すべきである」と定められている。

つまり、都市計画に住民の意見を反映させるため、「必要があると認めるときは」、公聴会等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずると規定されている以上、その「必要」を判断するのが都市計画決定権限を有する都道府県知事であるとしても、この制度が民主主義の理念に立脚する以上、その「必要」性は、定める都市計画の内容に従ってある程度客観的に判断すべきものである。また、少なくとも「必要がある」との判断の下に説明会を開催することとした以上は、いやしくもその説明会がお座なりなものであってはならないと考えられる。この点、圏央道の建設が上記の「道路網の全体的な再検討をする場合」に当たること

は明らかである。

(2) 都市計画法18条は、都市計画を決定するにあたり、関係市町村の意見を聞くことと定めている。同条は、都市計画は、都市の機能、環境、発展の動向に大きな影響を与えるものであり、都市のあり方を決定する重要な行政であることから、その策定に当たっては基礎的な行政単位である市町村の立場が十分に尊重されなければならないことから設けられた規定である。したがって、関係市町村の意見を聞くことは都市計画の決定手続上極めて重要な手続であり、その意見は十分尊重されなければならない。

もちろん、都市計画法の定めの上からは、関係市町村の意見を聞いたが同意を得られなかった場合であっても都市計画決定が直ちに妨げられるものではないとしても、この規定の趣旨の重要性に照らせば、少なくとも、例えば、関係市町村の意見形成に当たって著しい瑕疵があり、関係市町村の意見を聞いたものとはいえないことが明らかな場合には、その後の手続を漫然と進めることは許されないというべきである。

(3) 東京都は昭和55年に東京都環境影響評価条例を定め、東京都が、その2条3号別表に掲げる事業でその実施が環境に著しい影響を及ぼすおそれがあるものとして東京都規則に定める要件に該当する事業を実施しようとする場合には、知事があらかじめ定める環境影響評価に係る技術上の指針に基づき、当該対象事業の実施が環境に影響を及ぼす影響について調査等を行い、規則で定めるところにより、所定の事項を記載した環境影響評価案及びその概要を作成し、規則で定める時期までに知事に提出しなければならない(9条1項)とした。

知事は、提出された評価書案を、「環境に影響を及ぼす地域」を管轄する市町村長等に送付するとともに許認可権者に通知し、市町村長等の意見を聴いた上、当該対象事業に係る関係地域を定めて評価書案の概要を公示するとともに評価書案を縦覧に供し、審査意見書を東京都環境影響評価審議会に諮問することとされている。また、事業者は、関係地域に対する説明会を行い、知事は、都民から意見書の提出を受けるほか、関係区市町村の意見を求め、公聴会を開催し、事業者に各意見に対する見解書を提出させた後、審査意見書を作成し、これを受けて事業者が環境影響評価書を作成して知事に提出する。

このような市町村長の意見聴取や説明会、公聴会の開催が設けられたのは事業の関係住民に対する環境上の影響を重視した結果であり、環境の面からの行政計画に対する民主的統制と位置づけることができる。

(4) それにもかかわらず、本件の都市計画決定手続において住民の意見を反映させる手続は、以下に見るとおり、極めて不適切かつ不十分なものであった。昭和61年9月、東京都は「都市計画案および環境影響評価案」を公示し、その後関係市町において説明会を行った。しかし、上記の「都市計画案及び環境影響評価案」は、環境への影響についての十分な検討を経ることなく、大部分において「環境に与える影響は少ないと考える」との記述に終始している。また、関係市町での説明会においても、住民に対して十分な説明はされず、説明会は紛糾した。この都市計画案及び環境影響評価案に対し、関係住民は3000通の意見書を提出し、また東京都議会あてに計画の撤回を求める13万2000通の署名を提出した。

昭和63年2月には見解書が公示されたが、この見解書の内容は、評価書案と何ら相違のないものであり、やはり住民の意見が反映されたものではなかった。見解書の公示後、各市町においてその説明会が開催されたが、この説明会も更に紛糾し、説明会は深夜にまで及び、更に継続となることもあった。この見解書に対し、反対住民が提出した圏央道の建設に反対する意見書は4万9000通にも及んだ。

(5) 昭和63年11月1日、東京都環境影響審議会はアセスメント案に対し、計画に疑問を持つ住民の出した疑問点をほぼ受け入れ、大気汚染、植物・動物への影響、地形・地質、残土など57項目にも及ぶ改善点を指摘した答申を提出した。この57項目にも上る答申の指摘は、「首都高速王子線」の38項目を大幅に上回り、当時の指摘数としては過去最高であった。各新聞も「自然保護に重い課題」「都民の声反映せぬ」「異例の“注文”57項目」等の見出しで、圏央道の都市計画決定に住民の意見が反映されていない点を一斉に批判した。当時の新聞報道によれば、答申をまとめた環境審第二部会長のP109・元東京都首都整備局長は、「自然は、一度失ったら戻ってこない。植物には表層土層やその下の地下水が大事、大気汚染との関係もある。それら自然保護を重点的に考えた。事業者は答申を受けて、評価書作成の際

は直してもらえると期待している」と語っている。

(6) 昭和63年12月20日には、八王子都市計画地方審議会が、本件事業について審議を行った。同審議会では、審議会委員のP111氏の八つの発言項目のうち四つまで審議が進行した段階で、突如として委員の一人から質疑打ち切りの動議が提出された。他の委員から質疑続行の動議も提出されたが、審議会議事録によれば、質疑打ち切りの動議は「異議ない」ということで可決され、質疑続行の動議は賛成者の挙手少数として否決された。このため、審議会長は質疑を終了させ、諮問第7号八王子市都市計画道路の変更の採決を行った。

採決の際、P112審議会長は、各員の賛成の挙手を求め、数人が手を挙げたところで、用意したメモを読み上げ、「賛成多数で可決されました」と宣言して閉会したが、閉会2時間後に記者会見し、「賛成6、反対は6の可否同数だった。賛成の6人については、自分が議場で確認。さらに、自分の1票を賛成に加えた」と説明した。当時の八王子市都市計画審議会条例によれば、「審議会の議事は、出席した委員及び議案に関係のある臨時委員の過半数をもって決し、可否同数のときは、会長の決するところによる」とされている。しかし、当然であるが、ここに「会長の決する」とは、審議会の採決の際に、審議会の席上で決しなければならないことは明らかであるところ、P112会長はそれを行っていなかった。

(7) 上記の八王子都市計画審議会を経て、昭和63年12月22日に八王子市長が都知事に意見を提出し、同月23日、本件環境影響評価書が提出され、東京都都市計画地方審議会が開催された。同審議会は、公開審理を求める住民の切実な要請を無視し、非公開にて行われ、採決の結果、青梅市から高尾山南麓の国道20号線までの区間について、圏央道の都市計画決定が行われた。

このとき、委員の一人から、八王子市都市計画審議会の議決についての問題点の指摘があった。しかし、東京都都市計画地方審議会は、同月21日の八王子市都市計画審議会の議決に問題点がないことを前提に審議がされた。また、P111八王子市都市計画審議会委員が同月23日付けで東京都都市計画地方審議会長あてに「『圏央道に関する八王子市長の都知事への意見は無効』についての申し入れ書」と題する書面を提出し、審議会の採決の無効、審議会の答申の無効、八王子市長の意見の無効を訴えたが、その内容については全く検討されなかった。

(8) 都市計画の案を作成するに当たって住民の意見を反映させるための必要な措置を講ずることは、必須の手続ではないとしても、都道府県知事が必要と認めてあえて住民説明会を開催した以上、行政計画策定手続に住民が参加する意義の重要性にかんがみれば、およそ説明会を行えばよいものと考えべきではない。平成13年制定の都市計画運用指針にあるとおり「住民がその内容を十分把握した上で、公開の場での意見陳述を行うための場となるよう十分留意」すべきであることは、当然のことと考えるべきである。しかし、本件についての上記の経過に照らせば、そのような留意は何らされておらず、制度の趣旨に添った説明会の開催はなかった。

さらに、昭和63年12月の八王子都市計画地方審議会は、審議途中で半ば強引に審議を打ち切った上、その採決は可否同数であり、会長は議場で可否を決していないことが明らかである以上、結局審議会の採決は成立していない。確かに、都市計画法18条においては、都市計画決定に当たっての関係市町村の意見聴取については市の都市計画審議会の議を経るべきことはされていない。しかし、関係市町村の意見を聴くことは都市計画の決定手続中極めて重要な手続であり、原則的な原案作成者という意味からも、その意見は十分尊重されなければならないとされていることは先に述べたとおりである。また、八王子市都市計画審議会条例2条2号によれば、審議会は、市長の諮問に応じ、都市計画について市が提出する意見に関することにつ

いて審議するものとされていることからすれば、八王子市長が都市計画決定について知事に意見を提出するに当たっては、八王子市都市計画審議会の議を経ることが当然に予定されていたことであつた。そうだとすれば、本件の都市計画についての八王子市の意見は、昭和63年12月21の段階では形成されていなかったものと考えられるべきである。

この点、確かに都市計画法上は、関係市町村の意見が反対意見であっても、また、意見そのものを市町村が提出しない場合にも、都道府県知事の都市計画決定は、直ちに違法となるものではない。しかし、その場合には、都道府県の都市計画地方審議会は、関係市町村が賛成の意見を提出していないことを前提として、また、そのことを重要な参考資料として審議を行うことになるはずである。同

法18条には、「関係市町村の意見を聴き」と定められている以上、関係市町村の意見が都市計画決定そのものの要件ではないとしても、都市計画地方審議会は、少なくとも関係市町村の意見の有無及び内容について正確に把握した上で審議しなければならないというのが法の趣旨であると考えべきである。

それにもかかわらず、東京都都市計画地方審議会は、この問題点を等閑視したまま議事を進行させ、また、P111八王子市都市計画審議会委員の申入書の内容も全く検討しなかったのであり、八王子市長が計画に賛成する意見を提出したとの形式のみを前提として、計画案に賛成の答申を知事に提出した。

都市計画法上、都市計画地方審議会の議を経ることは、都市計画決定の要件とされている（この点、関係市町村の都市計画審議会の扱いとは異なる）ところ、本件の上記の経過に照らせば、八王子市長が賛成の意見を提出したことを前提として審議された都市計画地方審議会の意思形成の過程には、重大な瑕疵があると考えられるべきである。そして、その瑕疵を帯びた東京都の都市計画地方審議会の賛成の答申を受けた知事の都市計画決定は、違法である。

9 本件事業が自然公園法等に違反すること

(一) 生物多様性条約8条(A)違反

(1) 生物多様性条約8条(A)は、自然公園のような地域における多様性保全のための制度の確立を要求している。例えば、今までの環境省(庁)の実務において行われていたことで、生物多様性保全のために有効な行為、慣行等は、確立された制度として、生物多様性条約8条(A)によって条約上の義務履行の一つとして直接に条約の目的を実現する手段、制度と認められなければならない。この一つに、いわゆる「P113談話」がある。

(2) P113談話とは、昭和48年10月19日、大雪山国立公園を縦断する「大雪山国立公園美瑛新得線」の公園計画の決定について、環境庁長官から諮問を受けて協議していた環境庁自然環境保全審議会が環境庁長官に答申しようとした前日に、この道路建設の事業主体であった北海道開発局が道路計画を断念し、環境庁に対する協議を取り下げたため、同審議会が準備していた答申が表にでないことを考慮し、同審議会会長のP113氏が、答申の内容を談話という形で発表したものである。

(3) P113談話の内容については昭和49年版環境白書に次の記載がある。

「今後国立公園等における道路の新設については、慎重でなければならないばかりでなく、過剰利用の抑制と健全な利用の促進の見地から、場合によっては既存の道路においても自動車交通の規制を検討する必要もあると考えられる現在において、原則として公園利用の観点とか経済的、社会的観点等から、その道路が是非必要であり、他にこれに代わる適切な手段が見いだせないことが前提とされなければならない。

更に、その場合においても事前に当該地域の自然環境について、地形、地質、気象、動植物等の科学的調査を行い、

① 原始的自然環境を保持している地域

② 亜高山帯、高山帯、急傾斜地、崩壊しやすい地形・地質の地域等緑化復元の困難な地域

③ 希少な野生動植物、昆虫等の生息、生息又は繁殖している地域

④ 優れた景観を保持している地域

等道路建設に伴う人為的要因が、大きな自然環境の破壊の誘因となるおそれのある地域は、あらかじめ慎重に避けるよう配慮されるべきであるとともに、計画、設計、施行等の各段階を通じて、自然環境に対する影響が最小限度にとどまるような、あらゆる考慮を払うべきである。」

(4) 上記環境白書において、P113談話について、「この談話は、過去における各種の道路建設が自然破壊につながった例に照らして自然環境の保全の考え方を要約整理して述べており、これは自然公園内の道路建設について今後の方向を示唆するものとなろう」と記載されている。実際に、P113談話は、以後単なる談話としてではなく、「自然公園内の道路建設に当たっての守るべき憲法」といわれ、この談話発表後の公園内の道路建設は、この談話内容に拘束されていた。このような経緯を持つ「P113談話」は、自然公園内における道路建設に関して、同条約8条(A)にいう確立された「制度」の一つといえる。

(5) 高尾山にはイヌブナ、ブナ、イロハモミジ、オオモミジ、アサダ、ヨグソミネバリ、ウワミズザクラ、フサザクラなどの樹木が存在するが、このような

森は本来なら海拔800メートルから1600メートルの山地帯に現れる森林であり、高尾山のような海拔600メートルに満たない山に存在すること自体希有である。このような森林の形成には16世紀から19世紀の小氷期が関係していたと考えられており、現在では復元不可能である。

なお、上記P113談話中の①は「緑化復元の困難な地域」とのみ記載しているが、国及び地方公共団体の責務として、「自然公園における生物の多様性の確保を旨として、自然公園の風景の保護に関する施策を講ずること」が追加された平成14年法律第29号による改正後の自然公園法3条2項の趣旨からするならば、そこにいう「緑化復元」とは、植物であれば「従来生育していた種と同種による緑化復元」と読み込むべきである。

(6) α47国定公園においては、自然公園法の指定植物のうち希少種を指定理由とするものは、65種存在するのであり、高尾山が前記P113談話中の③に該当することは明らかである。

なお、国は、「当該行為に対する見解」の(1)、(2)において、「非改変部については上記の通り影響は少ないと思われる。改変部に生育する注目すべき植物種は自然公園法の指定植物であるカシアオイ、ヤマユリ、サイハイラン、シュンランの4種を含む・・・(中略)・・・これらは改変部に生息しているため工事による直接の影響を受けるが、いずれも周辺地域での分布が確認されている」と主張している。カシアオイ、ヤマユリ、サイハイラン、シュンランの4種は希少種であることを理由に自然公園法上の指定植物に指定されたものであり、前記P113談話中の③の「希少な野生動植物、昆虫等の生息、生息又は繁殖している地域」に当たることは明らかである。この場合、改変部の周辺地域での分布が確認されていることが直ちに改変部での希少種への影響を正当化するものではない。なぜなら、希少種は、絶滅のおそれ大きい故にその保全の必要性が認められるのであって、元々限られた微妙なバランスの自然環境の中で生育しているものが多い。このような希少種の特性を考慮すると周辺部に少数が生育しているから絶滅のおそれはないとはいえないことは明らかである。

さらに、「非改変部については上記の通り影響は少ないと思われる」との点も問題である。そこで「影響は少ないと思われる」ことの根拠としているのは、「トンネルを掘削した場合、直接影響を受けるのは地山深部の地下水であり、地山深部の地下水が影響を受けて水位が低下することがあっても、上位にあつては保水性が高く、一方的に下位の地下水の水分を供給している土壤水分が影響を受ける可能性はほとんどない」としている。しかしながら、そもそも山の地下水についての予測は非常に困難であり、高尾山の地下の水道等の構造等について分かっていない段階で、「被改変部について影響は少ないと思われる」とするのは、極めて根拠薄弱なものであり、十分な客観的科学的データから判断されたものとは到底いえない。

(7) 上記のとおり、高尾山には日本の植物の垂直分布帯が凝縮された形で存在している。このことは、自然景観の点でも極めて優れた景観を保持していることを意味するのであり、高尾山が前記P113談話中の④に該当することは当然である。

(8) 本件工事は、生物多様性条約からは、次のようにその違法性が根拠付けられる。

まず、「奇跡的に維持されている多彩な自然」が破壊されるおそれがある。これは生物の多様性を保全すべき国の義務の違反であり、「何もしない」以上に違法性が強い義務違反である。また、これは、生物多様性条約8条(d)(e)(i)あるいは9条(a)(d)等に定められた義務に違反する。

もし、「全く影響がない」とするならば、環境影響評価が科学的に行われ、「生物に多様性に著しい悪影響を及ぼすおそれ」に対していかなる「措置」が執られているかが問議されなければならない。ところが、オオタカ問題では、環境省の保全措置基準にも反する「措置」が行われ、地下水問題では、周辺住民の井戸の水枯れが発生するなど、およそ「環境への影響について十分な考慮」が払われているとはいえず、生物多様性条約14条1項(b)の義務に違反する。

そもそも、「奇跡的に維持されている多彩な自然」が残っているのは、α47国定公園及びα48自然公園となっている地域である。本件事業認定地域は、α48自然公園内であり、α47国定公園を貫く圏央道と一体の工事である。

前述したP113談話の基準を適用すれば、本件道路は自然公園を単なる通路とみる「過剰利用」であり、正しくは、経済的・社会的観点からこの道路が是非必要であり、他に代替手段がないかが吟味されなければならなかったのである。圏央道自体は、仮に是非必要であると仮定しても、本件地域を避けて建設することは極めて容易なことであり、代替手段が存在する。しかも、本件道路の周辺は、オオタカが生息・繁殖していた地域であり、優れた景観を保持し、豊かな植物に溢れている地域であるから、道路建設は「あらかじめ慎重に避けるよう配慮」されるべき地域である。つまり、本件道路は、前記P113談話の基準から見て、α48自然公園を通過することが認められない道路であって、生物多様性条約8条(a)(c)(d)等に違反する

。さらに、本件事業は、ずさんな影響評価のもとで、多様性保全に影響がないといえない状況において、「生物多様性保全重大な悪影響」を及ぼし、あるいはオオタカ、地下水では現実に悪影響を「及ぼした」ものであるから、生物多様性条約1条に違反する行為である。

(二) 自然公園法56条1項違反

(1) 自然公園法は、同法に定める国定公園の特別地域に工作物を設置するには許可を受けることを要する旨定めている(13条)が、国が行う行為については、例外的にこの許可は必要とせず、都道府県知事と協議しなければならないと定めている。自然公園法が協議を要求している趣旨は、これにより自然公園の中でも特に重要な地域の自然環境、景観を保全することにあるのであって、国定公園の自然環境に悪影響が出るおそれについてチェックするためである。したがって、事業者である国の機関に対し、その判断に必要な資料等の提出を求めた上で慎重に判断すべきことが要求されている。さらに、同判断をするに当たっては国定公園指定の際の高尾国定公園区域・計画案の趣旨等を考慮すべきである。

ところが、本件では、この点について、東京都知事はトンネル工事の影響について、次のように十分に検討することなく同意しており、十分な対応が執られていない。十分な検討をしないまま形式的に同意を与えることがあってはならないはずであり、この一連の手続は、実質的に自然公園法56条1項に違反しているといわざるを得ない。

(2) 国土交通省から提出された協議の図面(甲352)に不整合な部分があるにもかかわらず、東京都はこれを見落としたままであった。協議の図面は協議をする上で最も基本となるものであり、しかも、この不整合は一見して分かるものである。東京都がこれを見落としたことは、東京都の検討がいかにも不十分なものであったかを端的に示すものである。

(3) 高尾山トンネルの掘削に当たって国交省が行った水平ボーリングコアが提出されないままで、影響がないと判断している。高尾山トンネルの影響を判断するに当たって、水平ボーリングのコアは、最も基本的かつ重要な判断材料の一つである。これを欠いたままで東京都の同意がなされたことは、東京都の検討が不十分であったことを端的に示すものである。

(4) 高尾山トンネルの工事を施工するに当たって、八王子城跡トンネルの実績を踏まえて行うとしているが、国土交通省は、八王子城跡トンネル関係の資料を全く提出していない。高尾山トンネルの影響を判断するに当たって地質的に類似する八王子城跡の影響について詳細に検討する必要があることは多言を要しない。ところが、東京都は、この点に資料すら検討することなく、安易に影響はないと判断したのであって、その判断の不十分なことは明らかである。

(5) 「α47国定公園特別地域内工作物の新築行為の協議について」(甲351)別紙4の(3)「自然公園法施行規則第11条7項の許可基準に基づく適否」の②「当該道路の必要性があること」において、「当該車道の設置以外の方法による代替はない」との結論を出している。しかし、代替案の検討はされた形跡もなければ資料添付もない。

(6) 東京都は「道路自体の色彩やデザインも周辺環境に配慮しており、季節の変化により風致景観が著しく害されることは無いと思われる」と判断している。大規模な道路やジャンクションが景観上高尾山の豊かな自然的景観と親和性がないことは多言を要しない。東京都知事は、α47国定公園において景観に対する影響を判断するに当たっては、「明治の森としてふさわしい形態にするよう積極的に保護育成をはかること」が求められているはずである。巨大なジャンクションやトンネルや橋梁が、「明治の森としてふさわしい」といえないことは明らかであ

る。

10 本件事業が種の保存法に違反すること

(一) オオタカは、平成5年2月10日、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（以下「種の保存法」という。）にいう国内希少野生動植物種に指定された。

(二) 種の保存法9条は、国内希少野生動植物種の生きている個体は、同条但し書の場合を除き、捕獲、採取、殺傷又は損傷してはならない、と規定する。しかし、同法には、「捕獲・採取・殺傷又は損傷（捕獲等）」に関する定義がない。

種の保存法1条は「この法律は、野生動植物が、生態系の重要な構成要素であるだけでなく、自然環境の重要な一部として人類の豊かな生活に欠かすことのできないものであることにかんがみ、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存を図ることにより良好な自然環境を保全し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活に寄与することを目的とする」と定める。そして、そこにいう「絶滅のおそれ」の意味について、同法4条1項は、「野生動植物の種について、種の存続に支障を来たす程度にその種の個体の数が著しくすくないこと、その種の個体の数が著しく減少しつつあること、その種の個体の主要な生息地又は生育地が消滅しつつあること、その種の個体の生息又は生育の環境が著しく悪化しつつあること、その他のその種の存続に支障を来たす事情があることをいう。」と定めている。

つまり、種の保存法は、このような「絶滅のおそれ」のある種の保存を図ることを目的とし、「絶滅のおそれ」とは、単に数が減少することのみを指すのではなく、生息地・生育地の消滅、生息・生育環境の著しい悪化をも意味し、それらの「絶滅のおそれ」から種の保存を図ることを意図するのである。その保存の手段として同法9条が「捕獲等」を禁止しているのであるから、この保存手段として禁止する「捕獲等」は、少なくとも「絶滅のおそれ」を回避する目的で条文化されていなければならない。

そして、「絶滅のおそれ」として、種の保存法4条1項でいう「生息地又は生育地が消滅しつつあること」ないし「その種の個体の生息又は生育の環境が著しく悪化」することに対する保全手段として対応して、生息地・生育地の消滅、生息・生育環境の著しい悪化をきたす行為に対してそれを規制し、種を保存する手段が、正に種の保存法9条の「殺傷」「損傷」である、と解釈すべきである。

なぜなら、「同法4条1項にいう「生息地又は生育地が消滅」ないし「その種の個体の生息又は生育の環境が著しく悪化」を招く行為をも防止する手段として種の保存法9条が規定されていると解釈されなければ、同条で、直接国民を規制し、刑事罰をもってまで種の保存を図り「絶滅のおそれ」を回避しようとした法の趣旨が全うされないことになるからである。

また、「生息地・生育地の消滅」や「生息・生育環境の悪化」は、そこでの種の存続を不可能ないし著しく困難にするものであるから、これらを招来する行為は、その種の生存状態を「完全なもの」から「不完全にする」、「悪い状態にする」行為にほかならず、かかる行為を無規制のまま放置すれば、幾ら個体の捕獲、採取、直接の殺傷行為を禁止しても、その種は確実に絶滅してしまうからである。

(三) 生息地・生育地を消滅させたり、生息・生育環境を悪化させる行為で、個体に影響を与えることが定型的に明らかな行為は、「生息地・生育地の消滅」「生息・生育環境の悪化」を来たす行為に該当すると解すべきである。

定型的というのは、一般通常人の判断として、生息地・生育地を消滅させたり、生息・生育環境を悪化させる行為で個体に影響を与えると認められる場合であって、繁殖、採餌、避難などその種の本質的行動パターンに重大な影響を与える行為と解釈してよい。繁殖、採餌、避難などその種の本質的行動パターンに重大な影響を与える行為とする解釈は、それだけでは範囲が広がるおそれのある「生息地・生育地の消滅」や「生息・生育環境の悪化」を限定するのに十分と思われ、本質的行動パターンに重大な影響が発生すれば、その個体の完全性が失われ「不完全になった」、あるいは「悪い状態になった」と評価することができるからである。

そして前記のとおり、このような行為のうち、個体の死や傷害が十分に予想される行為が「殺傷」であり、個体の生存に著しい影響を与える行為が「損傷」となる。

(四) このように考えると、前記のとおり、事実上オオタカの営巣を放棄させた本件事業における工事は、オオタカの本質的行動である採餌、営巣に大きな影

響を与え、本件オオタカの生息地を消失させたものと評価することができる。以上の考察からすれば、上記工事は、オオタカの生息地を破壊し、オオタカの生息環境を著しく悪化させ、その本質的行動パターンを傷つけたものといわざるを得ない。

そして、本来、森林性鳥類といわれ、静寂を好むオオタカの営巣地で、トンネル工事をした場合のオオタカへの影響は、一般通常人の判断として、オオタカの生息に重大な影響を与えるであろうことは容易に予測可能であって、定型的にみて生息地・生育地の消滅」「生息・生育環境の悪化」を来たす行為と評価することができるものである。このように検討すれば、本件事業における工事は、少なくとも、種の保存法9条の禁止する「生きている個体」の「損壊」に該当し、違法な行為であることが明らかである。このような被告国土交通大臣の確信的故意ともいえる行為は、種の保存法2条1項によって課せられた義務違反行為でもある。

11 本件事業が文化財保護法に違反すること

(一) 文化財保護法は、文化財を「有形文化財」、「無形文化財」、「民俗文化財」、「記念物」及び「伝統的建造物群」と定義している(同法4条)。さらに、文部大臣は記念物のうち重要なものを史跡、名勝又は天然記念物(以下「史跡名勝天然記念物」と総称する。)に指定することができる(同法69条)。

(二) 八王子城跡は、昭和26年6月9日に史跡に指定され、その後、3度にわたって追加指定された。これは八王子城跡が戦国時代の典型的な山城であり、かつ最もよく保存されている我が国屈指のものとして、歴史上、学術上極めて高い価値を有することが史跡に指定された理由と考えられる。

(三) 文化財保護法は、史跡の現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、文化庁長官の許可を受けなければならないと定めている(80条1項本文)。そして、この点について、同法は国に関する特例を設け、史跡等記念物の現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとするとき、関係各省各庁の長は、あらかじめ、文部大臣を通じ文化庁長官の同意を求めなければならないと定めている(91条)。

この特則は現在の縦割り行政の枠組みの中で省庁間で命令を出すことに問題があると考えられたためのものであって、文化財保護法が文化庁長官の同意を要すると定めたのは、文化庁長官が同意を与える際に、それにより史跡等記念物に影響を及ぼす行為により史跡等がき損等するおそれについてチェックするためである。したがって、文化庁長官は事業者である国の機関に対し、その判断に必要な資料等の提出を求めた上で慎重に判断すべきことが要求されている。

(四) 文化庁は、起業者から文化財保護法91条2項の規定に基づく同意申請を受け、八王子城跡にトンネルを通すことに同意した(平成10年4月28日、同13年2月21日)。しかしながら、この同意は同トンネルの工事により史跡である八王子城跡をき損等する虞について原告らの指摘を軽視し、その虞について十分に検討することなく、国土交通省の言うところを鵜呑みにして史跡のき損のおそれについて十分な検討をしないままされたものであり、実質的に同法91条2項に違反しているといわざるを得ない。

二 被告らの主張

1 原告らの当事者能力及び原告適格

(一) 土地収用法に基づく事業認定取消訴訟の原告適格

(1) 行政事件訴訟法9条にいう当該処分を取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいい、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益も法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有する。そして、当該行政法規が不特定多数者の具体的利益をそれが帰属する個々人の具体的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むか否かは、当該行政法規の趣旨・目的、当該行政法規が当該処分を通じて保護しようとしている利益の内容・性質等を考慮して判断すべきである。

(2) 法は、憲法29条3項の規定の趣旨を受けて、「公共の利益の増進と私有財産との調整を図り、もって国土の適正且つ合理的な利用に寄与することを目的」(法1条)として制定されたものであるが、事業の認定が告示される(法26

条1項)と、起業地について明らかに事業に支障を及ぼすような形質の変更を行うことが制限され(法28条の3)、起業者は、法の手続により土地の収用、使用をすることができ(法35条以下)、そのために起業者に対し、起業地内の土地調書、物件調書作成のための立入調査権(法35条1項)、裁決申請権(法39条1項)といった権限が与えられている。これらの規定によれば、起業地内の土地等について権利を有する者は、事業認定の取消しを求める原告適格を有するものと解され、起業地内の不動産に

ついて権利を有しない者は事業認定によりその権利若しくは法律上保護された権利を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれがあるといえないから、原告適格は認められない。

(3) これに対し、起業地の周辺地域に居住するにとどまる者については、法の目的を定める法1条、事業の認定の要件を定める法20条等の規定をみても、これらの規定を通して起業地周辺に居住する住民等個々人の個別的利益を保護しようとする趣旨は含まれていないから、事業の認定によりその権利若しくは法律上保護された利益が侵害され又は必然的に侵害されるおそれがあるということとはできない。

同条3号が事業の認定の要件として、「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」を規定している趣旨は、土地が適正かつ合理的に利用されることになるか否かを専ら国民経済的、専門技術的な観点に立ち、「起業地内の土地等の権利者の不利益」と「土地の収用により実現される事実によりもたらされる公共的利益」とを比較衡量することによって判断すべき義務を行政庁に課したにとどまるものと解すべきであって、同号が周辺地域住民に対して環境保全を個別的、具体的に保護する趣旨を含むものと解することはできない。

また、法は、事業認定機関である国土交通大臣又は都道府県知事が、事業の認定に関する処分を行おうとする場合において必要があると認めるとき、公聴会を開いて一般の意見を求めることができ(法23条)、事業の認定について利害関係を有する者は、都道府県知事を通じて意見書を提出することができる(法25条)と定めているが、これらの規定も事業の認定を行うに当たり、住民の意見を広く収集して、できる限り公正妥当な事業の認定を行おうという公益目的の規定と解すべきであって、これをもって住民の個別的利益を保護する趣旨を含む規定ということとはできないというべきである。

(4) したがって、起業地内の不動産について権利を有しない者は、事業認定によりその権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれがあるといえないから、原告適格は認められない。

(二) 第2原告らの原告適格

(1) 第2原告らは、本件土地1ないし4について賃借権を有すると主張するが、以下のとおり、賃借権を有しているものとはいえず、あるいはこの賃借権は土地収用法上の保護に値しないものであって、本件事業認定の取消しを求める法律上の利益はないというべきである。

(2) 第2原告らのうち本件土地1及び2についての賃借権を主張する者について

ア 本件土地1及び2の原賃借人について

この原告らについては、平成元年1月10日付け賃貸借契約書の借主欄には、第2原告P3の記名押印があるのみで、同契約書に添付された本件土地1及び2の登記権利者賃借人目録には、第2原告らを含む52名の記名はあるが、これが同人らの署名であるかは不明である上、同人らの押印もされていないから、これが真正に成立したものと認めることは到底できない。

イ 本件土地1及び2の賃借権準共有者について

前記平成元年1月10日付け賃貸借契約書には、「賃借権に関わる一切の権利は本人限りとする。」とする条項が設けられており、本件土地1及び2の原賃借人らは、本件土地1及び2の賃借権について譲渡、転貸等の処分をすることを禁止されているものと解される。そうであるにもかかわらず、本件土地1及び2の原賃借人らは、賃借権準共有者らに対し、本件土地1及び2の賃借権を売買により処分しており、しかも、賃借権準共有持分の一部の移転を受けたことを証する証拠は何ら提出されていない。

(3) 第2原告らのうち本件土地3及び4についての賃借権を主張する者について

平成元年1月10日付け賃貸借契約書の借主欄に

は、第2原告P3の記名押印があるのみで、同契約書に添付された本件土地3及び4の登記権利者賃借人目録には、第2原告らを含む28名の記名はあるが、これが同人らの署名であるかは不明である上、同人らの押印もされていないから、これが真正に成立したものと認めることは到底できない。

また、同契約書の記載によれば、本件土地3及び4の賃貸借契約期間は、平成元年1月10日から10年間とされており、この期間は、平成11年1月9日の経過をもって満了している。そして、本件土地3及び4の土地所有者である訴外P83は、登記の抹消を求めている、賃貸借契約の継続を望んでおらず、これらの原告らからは、賃貸借契約を更新した旨の証拠は何ら提出されていない。そうすると、本件土地3及び4の賃貸借契約が更新され、これらの者の賃借権が継続しているとは認められない。

(4) 第2原告らに対する予備的主張

仮に本件土地1ないし4についての賃貸借契約が正当に成立したものであったとしても、第2原告らの主張する賃借権準共有持分は、圏央道建設に反対する目的で設定されたものであって、各権利者において、本件土地1ないし4を使用収益した事実は全く認められない。上記賃借権準共有持分権は、その権利者の多さ一つを見ても、不動産の使用収益を目的としたものとはいえず、およそ正当な賃借権として土地収用法上の保護に値するものとはいえない。

(三) 第4原告らの原告適格

第4原告らは、本件起業地内の土地等について所有者又は関係人としての権利を有するものではないから、本件事業認定の取消しを求めるにつき法律上の利益を有しないことが明らかである。

(四) 第5原告らの当事者能力及び原告適格

(1) 民事訴訟法上の当事者能力があると認め得るためには、「団体としての組織をそなえ、そこには多数決の原則が行なわれ、構成員の変更にもかかわらず団体そのものが存続し、しかしてその組織によつて代表の方法、総会の運営、財産の管理その他団体としての主要な点が確定しているものでなければならない」（最高裁昭和39年10月15日第一小法廷判決・民集18巻8号1671頁、最高裁昭和42年10月19日第一小法廷判決・民集21巻8号2078頁参照）とするのが確定した判例である。

上記の判例の基準に照らせば、第5原告らは、「多数決の原則が行なわれ」ているとも、「その組織によつて代表の方法、総会の運営、財産の管理その他団体としての主要な点が確定している」とも見られないから、第5原告らについて、民事訴訟法上の当事者能力を認めることはできない。

(2) 第5原告らは、本件事業の起業地に所有権その他の権利を有するものではないから、原告適格を有しない。

原告らの主張する「法律上の利益」は、概要、環境権、景観権、健康被害等であるところ、環境権、景観権等が実体法上認められた権利とは認められない。また、かかる点をひとまずおき、所有権あるいは人格権を基礎として、原告らの主張する環境権に類似する実体法上の権利が認められるとしても、これらの権利は、所有権ないしは人格権の帰属主体にのみその享有主体性が認められるものであって、そもそも自然人ではない第5原告らに人格権を認める余地はない。起業地にかかる所有権等の権利も、その享有主体に帰属するのみである。したがって、第5原告らには、何ら土地収用法に根拠をもつ法律上保護された利益は存在しない。また、健康被害等についても、自然人ではない第5原告らの法律上保護された利益とはいえないことは明らかである。

(3) さらに、第5原告らについて、任意的訴訟担当を認めるべき合理性は存在しない。すなわち、そもそも、上記のとおり、原告らの主張する権利は、法律上保護された利益とはいえないから、訴訟追行の合理性自体が存在しない。仮に、環境権を人格権、あるいは所有権等に基礎を持つ権利として構成するのであれば、当該人格権あるいは所有権等を有する者が自ら訴訟を提起すれば足りるのであって、第5原告らに訴訟追行権を授与する合理性は存在しない。現に各団体の構成員の中には、本件訴訟の原告となっている者が存在しており、いずれの団体においても構成員が直接本件訴訟の原告となり得るのであって、団体である第5原告らに加入する各個人が第5原告らに訴訟追行権を授与しなければ訴訟の提起、追行が困難であるなどの事情が存在することはないから、第5原告らに訴訟追行権を授与する合理性が存在しないこと

は明らかである。

また、東京都勤労者山岳連盟は、3001名の構成員を擁する団体であるにもかかわらず、高尾山及び八王子城跡の環境保全を目的とするのは、その1割にも満たない279名が所属する多摩西部区連盟にすぎず、若干名の者が訴訟当事者になっているにすぎないことからすると、およそ構成員の訴訟追行権が授権されているとは認められない。

(4) なお、原告らは、第5原告らは紛争管理権者として訴訟を迫る者であるから任意的訴訟担当であると主張するものようである。

しかしながら、判例は、紛争管理権という概念について、「講学上、訴訟提起前の紛争の過程で相手方と交渉を行い、紛争原因の除去につき持続的に重要な役割を果たしている第三者は、訴訟物たる権利関係についての法的利益や管理処分権を有しない場合にも、いわゆる紛争管理権を取得し、当事者適格を有するに至るとの見解がみられるが、そもそも法律上の規定ないし当事者からの授権なくして右第三者が訴訟追行権を取得するとする根拠に乏しく、かかる見解は、採用の限りでない。」(最高裁昭和60年12月20日第二小法廷判決・集民146号339頁)としており、原告らの主張する紛争管理権は当然に認められるものではない。

この点につき、原告らは、第5原告らは構成員たる住民等から環境利益保護のために裁判上、裁判外の手段を取ることが授権されている旨主張するが、第5原告ら7団体の構成員は、いずれも判然としておらず、第5原告ら7団体がその構成員のすべてから裁判上、裁判外の手段を取ることが授権されているとは到底認められない。

したがって、第5原告らによる訴えは、不適法というほかはない。

2 原告らの主張が時機に後れた攻撃防御方法に当たること

原告らの平成16年12月9日付け最終準備書面(以下「原告ら最終準備書面」という。)における本件事業認定の手續が違法であるとの主張(原告ら最終準備書面162ないし177頁)、圏央道による迂回交通が2万台/日であることを前提として都心部渋滞解消効果が乏しいとする主張(同198ないし215頁)、地下水の利用権が侵害されるとする主張(同90ないし98頁)などは、原告ら最終準備書面において初めてされた主張であり、いずれも時機に後れた攻撃防御方法として民事訴訟法157条により却下されるべきである。

3 事業認定の黙示的前提要件に関する原告らの主張が失当であること

(一) 原告らは、土地収用法20条に基づき事業認定庁が事業認定を行う場合の要件について、「行政機関である事業認定庁が瑕疵ある営造物の設置を許すことは、法の支配に服すべき行政機関が自ら法に違反することを意味するのであって、法秩序の否定につながるものである。法がこのような事態を是認しているものとは到底考えられず、上記のように明文の規定を欠いているのは、公共工事の起業者がそのような瑕疵ある営造物の設置を計画するはずがないとの前提に立っていることによるものと理解すべきであり、法はこの点を事業認定における黙示的な前提要件としているものと解すべきである。」として、法に何ら規定されていない「黙示的な前提要件」なるものを措定する。

(二) 事業認定の要件は、土地収用法20条各号に明示的に定められている。同法の目的は、公共の利益の増進と私有財産との調和を図ることを考慮したものであって、その目的を実施するために置かれた要件規定も、それを前提としたものである。したがって、明示的に置かれた要件規定に対して、更に要件を加重することも、逆に要件を緩和することも、同法は許容していないというべきである。すなわち、事業認定の要件は、上記各号によって網羅されており、事業認定庁としては、事業認定に当たり上記各号適合性を判断すれば足りるものであって、また、事業認定庁の判断でその他の要件を課すことも認められないのである。

原告らの主張する「黙示的な前提要件」は、土地収用法20条の定める要件と併存し、それに先行して事業認定庁が事業認定をし得るか否かの要件であるとされているから、同条の定める要件とは別個の要件を設定するものと解される。しかし、上記のとおり、同法は、事業認定について、同法に明定している要件のほかに、明文の規定のない白地の要件の存在を認めておらず、事業認定庁においても、「黙示的な前提要件」を設定することはできないから、上記のような要件を課すことは、同法の解釈適用の枠を越えた裁判所による法創造にほかならず、許されない。

(三) また、原告らは、事業認定庁としては、事業認定申請書とその添付資

料により、当該事業によって設置される営造物に瑕疵があるものと認められた場合には、土地収用法の想定している公共事業ではないとの理由により、そのままでは事業認定をすることはできないとの判断をすべきであると主張する。

しかし、そもそも、事業認定とは、土地収用法3条各号に列記されている事業に該当する事業について、具体的に起業者、起業地及び事業計画を確定し、その事業が当該土地を収用又は使用することができるだけの公益性を持つか、当該土地の適正かつ合理的な利用に寄与するかどうかを判断した上で、起業者に土地を収用又は使用する権限を与える行政行為である。

事業認定庁は、同法によりそのための判断権限を付与されているのであって、将来建設される道路やダム等の営造物自体に物理的、外形的な欠陥や不備（いわゆる物的性状瑕疵）があるか否かまで審査して判断することまで予定するものではない。原告らの上記主張は、事業認定庁の職責そのものを正解していない。

(四) さらに、原告らは、営造物に上記のような物的性状瑕疵があるか否かということまで問題にするのではなく、営造物が供用目的に沿って利用されることとの関連においてその利用者以外の第三者に対して危害を及ぼす危険性があるか否かの点の考慮が必要だと主張するものとも見られる。

しかしながら、このような危険性があるか否かという将来の予測にかかわる事情は、土地収用法20条3号の要件の比較衡量の中において、失われる利益として考慮されてきたものであって、これだけを独立の要件ないし考慮要素とし、あえて同条各号とは別個の要件として措定することは、法の解釈を誤るものである。

そもそも、供用関連瑕疵とは、国家賠償法2条1項所定の「営造物の設置又は管理」の「瑕疵」の解釈として認められたものであり、このような瑕疵の存在が認められるか否かは、供用開始後に道路管理者がいかなる管理をするか、現実の利用状況はどのようになるか、周囲の地域の居住状況や開発状況というような立地条件、あるいは気象条件等々によって大きく左右されるものであり、訴訟においてそれが「瑕疵」と認定される場合があったのである。

このように、供用関連瑕疵は、もともと損害賠償請求訴訟において、国家賠償法2条の適用上認められたものであって、行政庁が行政処分をするに際して、要件ないし審査基準として適用し、機能するような性質のものではない。とりわけ、事業認定の段階で、当該事業計画によって将来建設される道路の供用に伴いいかなる瑕疵が生ずるかというような、供用後の諸事情によって左右される事項を審査し判断することなどできないことは明らかである。それが事業認定庁の審査に属する事項でないことは前記のとおりである。

(五) 以上のとおり、土地収用法は、同法20条各号に明示する以外に要件を付加することを許容するものではないから、いわゆる黙示の要件を付加することは、それ自体失当である。また、原告が主張する黙示の要件の内容も、事業認定に際して、事業認定庁が審査し得るような性質のものではなく、到底是認することができない。

4 本件事業認定が土地収用法20条1号及び2号の要件に適合すること

(一) 土地収用法20条1号は、事業認定の要件として、事業が同法3条各号に掲げるものに関するものであること（いわゆる「収用適格事業」）を規定している。

本件圏央道事業は、「道路法による道路」の新設工事であり、土地収用法3条1号に該当する事業である。また、本件圏央道事業の施行に伴い、八王子北インターチェンジ（仮称）内に設置する有料道路の維持管理及び料金徴収に必要な料金事務所及び管理用通路等の設置事業は、同条35号に該当する事業である。本件八王子ジャンクション事業は、「道路法による道路」の新設工事であるから、同条1号に該当する事業である。

このように、本件事業は、いずれも収用適格事業に該当するので、同法20条1号の要件を満たしている。

(二) 土地収用法20条2号は、起業者が当該事業を遂行する十分な意思と能力とを有すること（いわゆる「起業者適格」）を規定している。

参加人国は、本件圏央道事業について、道路法12条本文により、また、参加人道路公団は、本件圏央道事業については、道路整備特別措置法3条1項及び4項に基づく建設大臣の許可により、本件八王子ジャンクション事業については、道路整備特別措置法2条の2及び2条の3に基づく建設大臣からの施行命令及び認可により、それぞれ各事業の実施に当たり必要な施行権限を有している。そし

て、本件事業を行うことについて、いずれも予算上の措置が講じられていること、組織・人員の措置がなされていることからすると、参加人らは、起業者として本件事業を遂行する十分な意思と能力を有する者と認めることができる。したがって、本件事業は、同法20条2号の要件も満たしている。

5 本件事業認定が土地収用法20条3号の要件に適合すること

(一) 土地収用法20条3号の解釈について

土地収用法20条3号は、その文言及び同法1条の「公共の利益の増進と私有財産との調整を図り、もって国土の適正且つ合理的な利用に寄与する」という法の目的に照らすと、事業計画が国土全体の土地利用の観点からみて適正かつ合理的であることを要する旨を規定したものであり、いわば事業計画全体の合理性に関する要件を定めたものと解される。それゆえ、土地がその事業の用に供されることによって得られる公共の利益と、土地がその事業の用に供されることによって失われる利益とを比較衡量した結果、前者が後者に優越すると認められる場合に、この要件に適合すると解すべきである。そして、事業認定庁のこの要件の存否についての判断は、事業認定に係る事業計画の内容、事業計画が達成されることによって

もたらされるべき公共の利益、事業計画策定及び事業認定に至るまでの経緯、事業計画において収用の対象とされている土地の状況等諸要素の比較衡量に基づく総合判断として行われるべきもので、その性質上裁量が認められるべきである。

(二) 本件起業地が本件事業の用に供されることによって得られる公共の利益について

(1) 広域的な視点による利益

圏央道は、横浜市、厚木市、八王子市、青梅市、川崎市、つくば市、成田市、木更津市等の東京都心から約40キロメートルないし60キロメートル圏に位置する都市を相互に連絡することにより、地域間の交流を拡大し、地域経済及び地域産業の活性化を促すとともに、首都圏から放射状に延びる高速自動車国道である東名高速道、中央自動車道富士吉田線、関越道、東北道、常磐自動車道、東関東自動車道水戸線及び同自動車道千葉富津線を相互に連絡することにより、都心部への交通の集中を緩和し、都心部一極集中型から多極分散型への転換による首都圏全体の調和の取れた発展に貢献すること等を目的に計画された総延長約300キロメートルの環状道路である。

その一部を構成する本件圏央道事業及び中央自動車道と圏央道を接続する本件八王子ジャンクション事業が完成すると、圏央道を介して中央自動車道と関越道が自動車専用道路で連絡されることになり、広域的な利便性が飛躍的に高まるとともに、他の環状方向のネットワークである外環道、中央環状線と有機的に連絡し、長距離輸送交通や観光交通等の都心部を通過するだけの交通をバイパスさせることにより、慢性的に発生している都心部の交通混雑を緩和し、首都圏全体の円滑かつ安全な交通の確保が図られるものである。さらには、地域間交流の拡大及び産業活動の活性化を促すこととなり、東京都心の近郊に位置する八王子市や青梅市等の都市の発展に大きく貢献するとともに、都心部一極集中型から多極型への転換を図り、首都圏全体の調和の取れた発展に貢献するものである。

そして、これらの高速道路ネットワークは、一体的に首都圏の広域交通をさばくものであるところ、圏央道、外環道及び中央環状線の3環状道路はそれぞれネットワーク上の位置に応じて異なる機能を有し、相互に補完的、相乗的に機能を果たすものである。圏央道は、首都圏及び全国に関連する交通や広域物流交通を担、並行して走る国道16号などの一般国道や周辺街路の交通・環境等の負荷を軽減し、横浜港や成田空港から首都圏及び全国各地への物流の効率化を支援する役割を担っている。

なお、首都圏における環状道路の整備率は現在約2割であり、海外主要都市に比べ著しく遅れている状況である。

(2) 地域的な視点による利益

八王子市と青梅市間の幹線道路としては、一般国道16号や一般国道411号等があるが、これらの道路は、八王子市、あきる野市、青梅市等の既成市街地を通過していること等から、各所で慢性的な交通渋滞を起している。

また、交通事故も多発しており、八王子市α61町地内から西多摩郡α8町地内までの間の一般国道16号においては、平成10年度において事故件数235件、死傷者数348人と平成4年度の事故件数68件、死傷者数96人に比

べ大幅に増加している。

こうした交通問題等に対処するために計画された本件事業が完成すると、本件道路が多摩地域（八王子市、青梅市等）の南北方向の幹線道路として機能するとともに、現在、一般国道16号等の幹線道路が担っている交通の一部が本件道路に流入することにより、上記幹線道路の交通混雑の解消や周辺の市街地生活道路に流入していた通過車両の排除がなされ、地域全体の交通の流れが改善されるとともに、既設幹線道路、市街地生活道路について交通事故の減少により本来の生活道路としての機能回復が図られるものである。

(3) 都市再生本部決定等における本件事業の公益性の位置付け

本件起業地が本件事業の用に供されることによって得られる公共の利益は前記のとおりであるが、本件事業のかかる公益性は、以下の決定、計画等においても積極的に認められている。

ア 都市再生本部決定における位置付け

環境、防災、国際化等の観点から都市の再生を目指す21世紀型都市再生プロジェクトの推進や土地の有効利用等都市の再生に関する施策を総合的かつ強力に推進することを目的に、平成13年5月8日閣議決定により内閣に設置された都市再生本部（本部長：内閣総理大臣）は、同年8月28日、「都市再生プロジェクト（第二次決定）」を決定した。この決定では、大都市圏において自動車交通の流れを抜本的に変革する環状道路を整備し、都心部の多数の慢性的な渋滞や沿道環境の悪化等を大幅に解消するため、東京圏において、圏央道、外環道及び中央環状線のいわゆる首都圏三環状道路の整備を積極的に推進するものとしている。

イ 全国総合開発計画における位置付け

国土総合開発法は、国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、併せて社会福祉の向上に資することを目的として制定されている。同法（平成11年法律第160号による改正前のもの）7条に基づき、内閣総理大臣が関係各行政機関の長の意見を聴き、国土審議会の調査審議を経て作成する全国総合開発計画として、平成10年3月31日、第5次の全国総合開発計画である「21世紀の国土のグランドデザインー地域の自立の促進と美しい国土の創造ー」が閣議決定された。この計画においても、国内交通体系の整備に係る施策として、東京圏において、圏央道等を中心とする幹線交通網の整備を進めるとともに、東京湾岸道路等の整備により首都高速道の機能を強化し、交通渋滞の緩和等を図ることとされている。

ウ 首都圏整備計画における位置付け

また、首都圏の整備に関する総合的な計画を策定し、その実施を推進することにより、我が国の政治、経済、文化等の中心としてふさわしい首都圏の建設とその秩序ある発展を図ることを目的として、首都圏整備法（平成11年法律第160号による改正前のもの）が制定されている。同法22条に基づき、内閣総理大臣が関係行政機関の長、関係都県及び国土審議会の意見を聴いて決定する首都圏整備計画（基本計画、整備計画及び事業計画により構成）においては、昭和56年6月の整備計画において、「核都市、広域的な都市圏の中心都市等の地域の拠点間を結ぶ交通体系の整備、及び東京周辺における交通混雑を緩和し、流通体系の合理化を図るため、東京都区部等の過密地域をう回する陸上交通体系の整備を進めるものとする。」とされ、

そのための道路の整備については、環状方向幹線として、首都圏中央連絡道路、すなわち圏央道の調査を進め、計画の具体的推進を図ることとされている。

この後、昭和61年6月の基本計画、同年12月の整備計画、平成3年9月の整備計画及び平成8年7月の整備計画において、環状方向の幹線道路として、首都圏中央連絡道路（自動車道）の整備を進めることが基本方針とされ、さらに、平成11年3月の基本計画及び平成13年9月の整備計画において、首都圏における分散型ネットワーク構造の形成や通過交通に対し渋滞の緩和等を図るため、圏央道等特に重要となっている環状方向の道路の整備を重点的に推進することとされている。

エ 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針における位置付け

本件事業計画は、都市計画法（平成11年法律第87号による改正前のもの。以下同じ。）に定める手続を経て、同法4条5項の都市施設（道路）として、都市計画決定権者であった東京都知事（同法15条1項）により、平成元年

3月13日に都市計画決定された「首都圏中央連絡道路」（平成元年3月13日付け東京都告示第246号ないし249号により、それぞれ都市計画道路八1・3・1号、秋1・3・1号、福1・5・1号、青1・5・1号の1及び青1・5・1号の2として決定）に係る都市計画と整合するところ、同法7条4項及び15条に基づき、平成2年3月9日付けで東京都知事が改定した八王子都市計画、青梅都市計画、福生都市計画（福生市、α62町、α8町）及び秋多都市計画（秋川市、α63町、α6町）に係る

市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針においては、「今後増大する広域交通に対処するとともに区域内に集中発生する交通を円滑に処理するため」、自動車専用道路については、圏央道の整備促進を図ることとされている。

オ 環境影響評価における位置付け

また、前記都市計画決定された「首都圏中央連絡道路」については、都市計画決定に当たり、都市計画決定権者であった東京都知事により、同道路の新設事業の実施が環境に及ぼす影響について、旧東京都環境影響評価条例に基づき本件環境影響評価が実施されたところ、平成元年に公示・縦覧された本件環境影響評価書では、圏央道の整備により、次のような効果を期待することができると位置付けられている。

(ア) 現在の都心一極中心型から多極型構造への転換を図り、首都圏全体の調和の取れた発展に貢献する。

(イ) 地域間の交流の拡大、地域産業の活発化を促し、中核都市の発展に寄与する。

(ウ) 都心部に集中してくる交通を適切に分散導入する役目を果たす。

(エ) 都市部各所における交通混雑を緩和し、首都圏全体の交通の円滑化に役立つ。

(オ) 一般国道16号は、圏央道の整備により、現在の交通混雑が解消し、周辺の市街地生活道路に流入していた通過車両が排除されることから、地域全体の交通の流れを改善することができる。また、交通事故の減少にもつながる。

(カ) 市街地では延焼防止のための防災空間となり、避難路の役目を果たし、安全な街づくりに貢献することができる。

カ 事業評価監視委員会における再評価等

平成11年1月20日に建設省関東地方建設局において、本件事業の再評価に関して、学識経験者等の第三者から構成される事業評価監視委員会（以下「事業評価監視委員会」という。）が開催された。その際、参加人国から事業評価監視委員会に対し、①都市圏の交通円滑化、②安全な生活環境の確保、③良好な環境の保全・形成といった、事業効果に関する説明がなされ、事業評価監視委員会は本件事業の継続を了承した。

キ 費用便益分析について

費用便益分析は、事業評価監視委員会が行う事業評価における四つの視点である、①事業の進捗状況、②事業をめぐる社会情勢等の変化、③事業採択時の費用対効果分析の要因の変化、④コスト縮減や代替案立案等の可能性のうち、③に係る資料として用いられるものであるが、本件圏央道事業区間の便益及び費用は、それぞれ便益が8095億円、費用が3645億円、費用便益分析の結果は「2.2」と見込まれている。

平成11年1月20日開催の事業評価監視委員会は、費用便益分析の結果を含む関東地方建設局が提出した資料を判断材料として用いて、本件事業の事業継続の対応方針を了承した。

被告国土交通大臣は、本件事業の公益性の判断において、この事業評価監視委員会の判断に用いられた費用便益分析の結果について、公益性が認められる資料の一つとして用いた。

(三) 本件起業地が本件事業の用に供されることによって失われる利益について

本件事業のルートは、α48自然公園内を通過すること、八王子城跡などの文化財の地下を通過することなどから、本件事業が環境面及び文化面に与える影響が懸念されるところである。しかし、以下に述べるとおり、本件事業が環境面及び文化面に与える影響の程度は軽微なものと考えられる。

(1) 環境への影響

ア すなわち、前記(2)ウ(オ)で述べたとおり、都市計画法4条5項の都

市施設として平成元年3月13日に都市計画決定された「首都圏中央連絡道路」は、本件事業計画に適合するところ、都市計画決定に当たり、都市計画決定権者（都市計画法15条1項）であった東京都知事は、同道路の新設事業の実施が環境に及ぼす影響について、都条例に基づく本件環境影響評価を実施した。

イ 同知事が実施した環境影響評価では、地域の概況と事業の内容を考慮して選定した予測・評価項目である「大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、低周波空気振動、日照障害、電波障害、陸上動植物、水生生物、地形・地質、史跡・文化財、景観」について、調査が実施された。

ウ そして、上記事業の実施が環境に及ぼす影響について予測・評価した結果は、「適切な環境保全のための措置を講ずることにより、環境への影響は少ない。」などというものであった。また、本件事業認定申請に際し、参加人らが行った時間経過に伴う事後の環境影響の照査（本件環境影響照査）においても同様の結果であった。

エ 旧東京都環境影響評価条例上の事業者である参加人らは、本件環境影響評価書に示された環境保全の基本的方向を踏まえ、保全対策を具体化していくために、学識経験者等による「環境保全対策検討委員会」を設置し、具体的な設計・施工に反映させるなど、環境保全に必要な措置を講ずることとしている。

また、本件環境影響評価の実施後の平成8年以降に、本件事業区間のうち八王子市α3町地内の八王子城跡トンネル北坑口周辺で種の保存法4条3項及び同法施行令1条1項に基づき国内稀少野生動植物に指定されている「オオタカ」の営巣が確認された。参加人らは、このオオタカについても、猛禽類やトンネル施工などの専門家で構成する「オオタカ検討会」を設置し、環境庁が猛禽類の保護方策について取りまとめた「猛禽類保護の進め方（特にイヌワシ、クマタカ、オオタカについて）」（環境庁自然保護局野生生物課編）を踏まえ、同委員会の指導・協力を得て、モニタリングを実施しつつ施工を行うなどしており、本件環境影響評価の実施後に発生した状況についても、適切な対応を講じている。

オ さらには、本件事業の実施に当たり、参加人らには旧東京都環境影響評価条例に基づく事後調査が義務づけられており、本件事業が環境に著しい影響を与えている場合には、適切な措置を講じていくなど、社会情勢等の変化に対しても十分対応することとしている。

(2) 文化財への影響

参加人らは、本件事業認定申請を行うに当たり、本件起業地に存する埋蔵文化財について、東京都教育委員会教育長に対して法18条2項5号に基づく意見照会をしているが、同教育長は、これらの埋蔵文化財包蔵地を本件起業地に含めることについて異議を述べていない。

また、参加人国は、文化財保護法（昭和25年法律第214号）69条1項に基づく国指定の史跡である八王子城跡の地下に建設する城跡トンネル等の施工に当たり、あらかじめ、同法91条2項に基づき、文化庁長官に対し、八王子城跡の現状変更等の同意を求めているが、文化庁長官は、これについて、一定の条件を付した上で同意している。

(3) 生活基盤への影響

本件道路は、後述するように、既存集落連担地区の回避、既存主要幹線道路との有機的連携、沿線地域の土地利用計画との整合、事業の経済性等を勘案して、都市計画法に定める手続を経て、都市計画法上の都市施設として都市計画決定された首都圏中央連絡道路に係る都市計画と整合しているものであり、生活基盤への影響は最小限にとどめられている。

(四) 本件起業地が本件事業の用に供されることによって得られる公共の利益と失われる利益の比較衡量

(1) 得られる公共の利益

前記(2)で述べたとおり、本件起業地が本件事業の用に供されることによって得られる公共の利益は、広域的には、(ア)都心部流入交通の分散導入、(イ)首都圏全体の交通の円滑化、(ウ)地域間の交通の拡大、産業活動の活性化であり、また、地域的には、(エ)交通混雑の緩和、(オ)周辺の市街地生活道路に流入していた通過車両の排除、(カ)交通事故の減少である。

(2) 失われる利益

前記(3)で述べたとおり、本件起業地が本件事業の用に供されることによって失われる利益は、(ア)環境への影響、(イ)文化財への影響、(ウ)生活基盤への影響である。

(3) 両者の比較衡量

得られる公共の利益については、広域的には、本件事業が完成すれば、放射方向の幹線道路である中央自動車道と関越道とが本件道路を介して接続することにより、都心部流入交通の分散導入、首都圏全体の交通の円滑化が図られ、地域間の交流の拡大、産業活動の活性化がもたらされること、地域的には、本件道路が多摩地域において不足している南北方向の幹線道路として機能することにより、交通混雑の解消、周辺の市街地生活道路に流入していた通過車両の排除がなされ、交通事故の減少が図られることがそれぞれ挙げられる。そして、これらの公共の利益は、前述のとおり、各種の公的機関における適法な手続を経た決定等に際しても、繰り返し表明され、確認されているところであり、本件事業の重要性は、広く一般に認識されている。

したがって、本件事業によって得られる公共の利益は極めて大きいというべきである。

一方、失われる利益についてみると、自然環境への影響は、大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、低周波空気振動、日照阻害、電波障害、陸上動植物、水生生物、地形・地質、史跡・文化財及び景観について、旧東京都環境影響評価条例に基づき予測・評価を行った結果、適切な環境保全のための措置を講ずることにより、環境への影響は少ないものと評価されていること、文化財への影響は、東京都教育委員会教育長からも特段の異議はなく、発掘調査等により保護されるべきものであること、国の史跡である八王子城跡の現状変更等についても文化庁長官から一定の条件の下で同意を受けていること、生活基盤への影響は極力少ない制限にとどめられていること等からすると、本件事業によって失われる利益の程度は小さいというべきである。

以上のとおり、本件起業地が本件事業の用に供されることによって得られる公共の利益は、本件起業地が本件事業の用に供されることによって失われる利益に優越しているというべきであり、本件事業は土地収用法20条3号にいう「土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであること」との要件に適合するというべきである。

6 本件事業認定が土地収用法20条4号の要件に適合すること

土地収用法20条4号は、同条3号によって事業計画自体の合理性が肯定される場合であっても、当該土地を取得するのに強制的な土地収用という手段を用いるだけの「公益上の必要性」を要することを規定したものと解される。

本件事業について、参加人らは、平成13年10月の時点で、所要面積約42万4666平方メートルのうち、約95パーセントの用地の取得を完了しており、残る土地等についても継続して土地所有者及び関係人と任意協議を進めて円満な解決に努めているところであるが、任意による解決が困難な場合には、速やかに収用委員会の裁決を求められるよう本件事業認定申請に及んだものである。

本件事業の道路整備上の必要性については、上記3で述べたとおりであり、できる限り早期に本件道路が完成し、その供用が開始されることにより本件事業の公益性が発揮されることが望まれるところである。

なお、都市再生本部が平成13年8月28日に決定した「都市再生プロジェクト（第二次決定）」においても、圏央道は、「大都市圏において自動車交通の流れを抜本的に変革する環状道路を整備し、都心部の多数の慢性的な渋滞や沿道環境の悪化等を大幅に解消するとともに、その整備により誘導される新たな都市拠点の形成等を通じた都市構造の再編を促す」都市再生プロジェクトとして位置付けられ、「現在事業中区間のうちの特に首都圏中央連絡自動車道西側区間…（中略）…について、その整備を積極的に推進し、平成19年度までに暫定的な環状機能を確認する。」と決定されているのであり、圏央道西側区間の一部をなす本件事業区間の早急な整備が求められている。

以上のように、本件事業は、「収用手続を用いるだけの公益上の必要性がある」と認められるから、土地収用法20条4号の要件に適合するというべきである。

7 環境への影響が適切に考慮されていること

(一) 事業認定と環境影響評価について

(1) そもそも、土地収用法その他の関係法令上、事業認定の際に起業者に対して環境影響評価を行うことを義務付ける規定は存在しない。したがって、環境影響評価の実施は、事業認定を行うための法的義務ないし要件であるということは

できない。原告らは、環境影響評価が「土地の適正且つ合理的な利用」（土地収用法20条3号）の要件において考慮されなければ、それだけで直ちに本件事業認定が違法になると主張するようであるが、同号をそのように解釈する合理的な理由は存在しない。

しかし、事業認定庁が事業の認定に関する処分（事業認定処分又は事業認定の拒否処分）の審査を行うに際して、事業に関して実施された環境影響評価を考慮することは、申請に係る事業の事業計画の合理性（同号の要件の存否）を判断する上で有効適切であるから、本件事業認定の審査に当たり、被告国土交通大臣は、本件事業の環境影響評価の結果も考慮した上で本件事業認定を行った。

(2) 本件事業については、旧東京都環境影響評価条例に基づく環境影響評価が実施され、また、本件事業認定申請に当たっても、起業者らによる再予測・評価がなされており、被告国土交通大臣は、そのいずれにおいても、「評価の指標（環境基準等）を下回る等のため、又は、適切な環境保全のための措置を講ずることにより、環境への影響は少ない。」と評価されたことを確認した上で、本件事業認定を行ったものである。被告国土交通大臣は、原告らが主張するような本件環境影響評価の結果を唯一の根拠として本件事業認定を行ったものではない。この点、原告らの主張は、その前提事実を誤っており、失当といわざるを得ない。

(二) 大気汚染の予測・評価に誤りがないこと

(1) 本件環境影響評価の大気質予測では、計画路線の構造及び地形等を勘案した気象の現地調査結果を踏まえ、有風時（風速が1メートル/秒を超える場合）にプルームモデル、静穏時（風速1メートル/秒以下）にパフモデルを用いている。これは、建設省技術指針において採用されている予測方法である。プルームモデル及びパフモデルは、多くの適用事例とその検証を踏まえて用いられてきた汎用性のある拡散モデルであるとされている。

また、プルームモデル及びパフモデルの拡散幅は、理論値に加え、道路沿道における様々な気象条件等における実測値も考慮されているものであり、接地逆転層の影響についても、設定した拡散幅に反映されている。

したがって、本件環境影響評価で用いられたプルームモデル及びパフモデルは、複雑地形や地表に構造物等が存在する場合であっても、適正な予測をすることができる汎用性のある拡散モデルであって、これらの拡散モデルを用いた本件環境影響評価における大気汚染予測は適切なものである。

(2) また、本件環境影響評価では、プルームモデル又はパフモデルによる大気汚染予測を行うに当たり用いたデータはいずれも妥当なものであるとともに、その予測の正確性については、風洞模型実験による検証も経たものであって、風洞模型実験においては、接地逆転層の出現等が考慮されており、拡散モデルの使用も適切になされている。

(3) したがって、 $\alpha 2$ 地区の大気汚染予測は、適切に行われたものであって、これを具体的な根拠なく非難する原告らの主張は、失当である。

(三) 原告らの主張する三次元流体モデルの問題点

(1) 原告らが三次元流体モデルで用いた気象条件は、 $\alpha 2$ 地区の気象を代表するものではなく、また、地形その他の影響を受けていないともいえない。難い $\alpha 3 2$ 町測定室の風向・風速別出現頻度を三次元流体モデルにおける境界条件としてシミュレーションを実行したものであり、これは適当でない。この三次元流体モデルによるシミュレーションを行った証人P85自身はその問題を意識せずに、この気象条件を所与の前提として用いており、このシミュレーションモデルは、まず、この点で信頼性に問題があるといわざるを得ない。

(2) シミュレーションモデルでは、そのモデルにどのようなデータを与えるかが極めて重要であり、拡散計算を行う際には、車種別の24時間交通量を時間変動係数により分配し、一日の気象モデルによって区分されている時間帯ごとの交通量を設定することで、汚染物質と気象条件との時間的な関連をシミュレーション結果に反映させることが必要である。

ところが、本件環境影響評価では時間別交通量を使用しているのに対して、原告らの援用する三次元流体モデルでは日交通量を使用しており、排出量の時間的な変化、風向、大気安定度の変化などが全く考慮されておらず、シミュレーションの信頼性は、著しく低いものといわざるを得ない。

(3) 以上のとおり、原告らの援用する三次元流体モデルは、地形を考慮した精密な予測方法であるとしながらも、大気汚染物質の拡散にとって、地形による影響に勝るとも劣らない重要な要素である、風向、風速、大気の安定度といった気

象条件の時間による変化も、汚染物質の時間による排出量の変化も全く考慮されておらず、その影響は予測結果にも現れていることがうかがわれるのであり、信用性が著しく欠けるものといわざるを得ない。

(四) 本件環境影響評価当時における浮遊粒子状物質 (SPM) の予測・評価が必要不可欠でないこと

本件環境影響評価が行われた昭和61年当時は、自動車の走行に起因して発生する浮遊粒子状物質 (SPM) の生成と移流、拡散及び二次生成粒子に係るメカニズムは解明されておらず、発生源からの寄与を予測することができない状況であった。昭和58年3月に東京都が策定した「東京地域公害防止計画」においても、「浮遊粒子状物質は、固定発生源移動発生源及び自然界に起因するもののほか、二次的に生成されるものなど複数多岐であるため、現状では、発生源別の実態把握及び発生源と環境濃度との関係などについて未解明な部分が残されている。環境基準の確保のためには、これらの調査研究を進め、汚染予測モデルを開発し、削減手法を確立する必要がある。」とされており、環境影響評価を行うのに十分な浮遊粒子状物質 (SPM) の汚染予測手法が確立されていなかったことは明らかである。

したがって、本件環境影響評価において、浮遊粒子状物質 (SPM) の予測・評価が行われていなかったことをもって、本件環境影響評価が適正に行われなかったということはできない。

(五) 本件事業認定が本件環境影響評価及び予測時点を修正した結果を踏まえた上で行われたものであること

都市計画に定められた事業に係る環境影響評価は、都市計画決定時にその手続に合わせて実施するものとされているところ、本件環境影響評価は、昭和63年に行われたものであったから、建設省要綱及び旧東京都環境影響評価条例に基づき適正に行われたものである。

また、土地収用法その他の関係法令には、事業認定に当たり事業に係る環境影響評価を行うことを法的に義務づける規定は設けられていない。

本件事業認定申請に当たり、起業者は、本件道路及び八王子ジャンクションの計画交通量の推計年次を平成32年とした。その上で、起業者らは、計画交通量を見直した結果、本件環境影響評価の基礎となった計画交通量 (推計年次は平成12年) と比べて本件事業区間の計画交通量が増加していることから、平成32年の計画交通量を基礎として、本件環境影響評価以降に新たに得られた知見に基づき、本件事業の実施が環境に及ぼす影響について補足的に照査を行ったものであり、本件環境影響照査である。

再予測計算をした各項目の予測値は、以下のとおり、評価の指標 (環境基準等) を下回るか、あるいは適切な環境保全のための措置を講ずることにより評価の指標 (環境基準等) を下回るというものであった。

(六) 浮遊粒子状物質 (SPM) の予測評価においても環境基準を下回ることが確認されたこと

原告らは、本件環境評価が、浮遊粒子状物質 (SPM) について、道路からの寄与を特定することができないため全く予測、評価をしていない点で、科学的根拠に欠けるものであり、このような内容の環境影響評価を根拠としてされた本件事業認定は、土地収用法20条3号の要件を充足せず不当であるなどと主張する。

しかし、参加人らは、本件事業認定申請に際し、上記(1)イのとおり、浮遊粒子状物質 (SPM) の予測を行い、環境基準を下回る予測結果を得た。

被告は、浮遊粒子状物質 (SPM) の上記予測結果を確認の上、本件事業認定を行ったものであって、浮遊粒子状物質 (SPM) についても考慮要素としているものである。

8 騒音の予測・評価に誤りがないこと

(一) 「道路に面する地域」の環境基準を適用する地域について

(1) 騒音に係る環境基準における「道路に面する地域」とは、「道路交通騒音が支配的な音源である地域」、あるいは「当該道路より発する道路交通騒音の影響を受ける地域」を意味するものである。そして、その範囲は、旧環境基準に関する当時の環境庁の解説では「道路に面して中高層のビルが立ち並んでいるような場合と、田畑が広がっているような場合とでは道路交通騒音の影響を受ける範囲はおのずと異なってくる。そこで道路に面する地域は、一律に道路端から何メートルの地域であるといった形で定義するのではなく、道路より発する道路交通騒音の影響を受ける地域であると定義することとしている。」とされ、現環境基準について

も、「道路交通騒音の影響が及ぶ範囲は、道路構造、沿道の立地状況等によって大きく異なるため、道路端からの距離によって一律に道路に面する地域の範囲を確定することは適当ではない。」（「騒音に係る環境基準の改正について」平成10年9月30日環大企第257号）とされており、単に物理的に道路に面しているか否かという点や、道路端からの距離がどれだけかといった点から定められるものでないことは明らかであるととも、その定義や範囲の考え方が明確に規定されているものである。

(2) そもそも、道路交通騒音に係る環境影響評価は、道路の新設により発生する騒音について、その影響が及ぶ範囲についてその程度を予測し、これを評価するものであるから、その対象地域は、本来「道路に面する地域」と一致するものでなければならない。旧環境基準を規定した昭和46年閣議決定「騒音に係る環境基準」においても、「道路の新設に際しては、道路交通騒音低減のための他の施策と併せて、道路に面する地域の環境基準を達成に資するよう、道路計画、その他道路周辺の土地利用計画の策定と実施に十分配慮するものとする。」として、道路の新設の場合において、「道路に面する地域」の環境基準値が適用されることを明らかにしている。したがって、参加人らは、本件環境影響評価における騒音の予測評価に当たって、「道路に面する地域」の適用範囲を適切に判断して環境基準を適用したことは明らかである。

(3) また、現環境基準に関しても、「騒音の評価手法等の在り方について（答申）」（平成10年5月22日中央環境審議会）において、「新たに設置する道路においては、道路に面する地域の環境基準の指針値が供用後直ちに達成されるよう努めることとすることが適当である。」とされており、道路の新設において、「道路に面する地域」の環境基準値が適用されることが明らかにされている。

(4) 「幹線交通を担う道路に近接する空間」の基準値は、「道路に面する地域」のうちの幹線交通を担う道路に近接する空間についての特例として掲げられているものであり、「道路に面する地域」は、「幹線交通を担う道路に近接する空間」よりも広い概念であることは明らかである。

したがって、「幹線交通を担う道路に近接する空間」のうち、「二車線を超える車線を有する幹線交通を担う道路」の範囲が道路端から20メートルの距離であると規定されているからといって、「道路に面する地域」も道路端から20メートルの距離に限定すべきということにはならない。

(二) 「道路に面する地域」の環境基準の指針値設定の理由について

(1) 旧環境基準における「道路に面する地域」の環境基準の指針値は、「道路の公共性、当該地域の道路による受益性、道路交通騒音の実態など」を総合的に踏まえて検討された結果、一般地域の指針値に対して+5ないし10ホン(A)の補正が与えられることが適正であると判断されたことにより設定されたものであり、「道路に面する地域について道路に面しない裏側と同じレベルの厳しい基準を適用することは妥当でない」と判断されたのは、かかる理由に基づくものである。

「道路に面する地域」の環境基準の指針値は、「道路の公共性、当該地域の道路による受益性、道路交通騒音の実態など」を総合的に踏まえて検討されているものであり、原告らが主張するように、単に道路からの受益性という観点のみから設定されたものではないことは明らかである。

(2) 本件環境影響評価における騒音の予測は、建設省技術指針及び東京都技術指針（昭和56年8月）に基づき、本件環境影響照査は、建設省技術手法（平成12年10月）及び東京都技術指針（平成11年7月）等に基づいてそれぞれ実施されている。

建設省技術手法では、騒音の予測地域について「騒音の影響範囲内に住居等が存在する、あるいは立地する見込みがある地域とし、調査・予測区間毎に設定する。」とされており、「道路交通騒音の予測モデル“ASJ Model 1998”」を適用することができる予測範囲については、道路から水平距離200メートルとされている。

さらに、東京都技術指針（昭和56年8月及び平成11年7月）では、騒音の予測地域については、「対象事業の種類、規模等を考慮して、対象事業の実施による騒音が環境に影響を及ぼすと予想される地域」、「対象事業の種類及び規模並びに地域の概況を勘案して、対象事業の実施に伴う騒音が日常生活に影響を及ぼすと予想される地域」とされている。

したがって、予測地域は、対象事業の実施による騒音の音源の位置、

発生の様態、騒音の減衰状況、周辺の地形及び土地利用状況等を勘案し、道路交通騒音については、道路端から100メートル程度の範囲とする（ただし、平坦開放及び高架の道路では、200メートル程度の範囲とする。）とされている。

本件環境影響評価は、上記各技術指針に基づき、原則として、官民境界から80メートルないし150メートルまでの範囲について予測が行われ、八王子ジャンクションが位置するα2地域においては、本件事業の計画、地形の状況及び住居の位置等にもかんがみ、最大でおおよそ200メートルの範囲における平面予測が行われている。そして、このような予測地域の設定は、上記各技術指針に照らし適切妥当といえる。

しかしながら、甲第92号証が予測評価対象地点としている高尾山登山道は、上述の予測地域の範囲から大きく外れている。したがって、住居の存在しない高尾山登山道については、そもそも環境影響評価を行うことは必要とされていないのであって、本件環境影響評価及び本件環境影響照査において、かかる地域まで騒音の予測地域としていないとしても、何ら不合理なことではない。

(3) 本件環境影響評価におけるα2地域の夜間の騒音レベルは、L50で49ホン(A)と予測され、旧環境基準の「A地域（主として住居の用に供される地域）のうち二車線を超える車線を有する道路に面する地域」の夜間の環境基準値である50ホン(A)を下回っていることから、原告らが主張するような深刻な睡眠妨害が生ずるものではない。

また、本件環境影響照査におけるα2地域の夜間の騒音レベルは、LAeqで54デシベルと予測され、現環境基準の「A地域（専ら住居の用に供される地域）のうち二車線以上の車線を有する道路に面する地域」の夜間の環境基準値である55デシベルを下回っているから、同じく、原告らが主張するような睡眠妨害が生ずるものではない。

以上のように、旧環境基準及び現環境基準における「道路に面する地域」の環境基準の指針値の設定においては、睡眠妨害に対する影響が適切に考慮されており、その根拠は明らかである。そして、本件環境影響評価及び本件環境影響照査におけるα2地域における夜間の予測値については、「道路に面する地域」の夜間の環境基準を下回るものであり、原告らの主張するような深刻な睡眠妨害が生ずるものではない。

したがって、「道路に面する地域」の基準値について、その指定の根拠が明らかでなく、「道路に面する地域」の環境基準の適用範囲は限定して考えるべきであるとか、本件環境影響評価や本件環境影響照査における騒音予測レベルが深刻な睡眠妨害が生ずるレベルであるなどとする原告らの主張が失当であることは明らかである。

(4) 本件環境影響評価において用いられた平均走行速度は、「予測に用いる平均走行速度は、原則として、道路交通施行令で定める最高速度（以下「法定速度」という。）とする。ただし、規制速度を予め設定できる場合には、その規制速度とする。」とされていることに基づき、規制速度ないしその上限値と考えられる設計速度である時速80キロメートルを用いたものであって、その設定に何ら不合理な点はない。

また、設計速度は、天候が良好でかつ交通密度が低く、車両の走行条件が構造的な条件のみに支配されている場合に、平均的な技量をもつ運転者が、安全にしかも快適性を失わずに走行できる速度であることからして、設計速度である時速80キロメートルを大幅に上回る走行車両があるとしても、車両運転者が自己の判断と責任において車両走行の安全性及び快適性を犠牲にして行っているものであり、社会通念上、自動車走行速度と認めることのできないものである。

したがって、本件事業における環境への影響に関し自動車の走行速度を時速80キロメートルと設定したことに何ら不合理な点はない。

(5) 環境影響評価は、事業の実施が環境に及ぼす影響について予測及び評価を行うものであって、既存道路との合成騒音を予測することは、環境影響評価技術指針にも規定されていないところであるが、本件環境影響評価においては、「既存の道路に面している地域については、計画道路と既存道路との合成による騒音の程度について記述するとともに、合成騒音レベルの求め方についても説明すること」という都知事の意見を尊重し、本件事業区間のうち、特に合成騒音の影響を考慮する必要が高いと考えられる、中央自動車道、都市計画道路秋2・3・3、都市計画道路青2・3・13について予測が行われた。

また、参考として、主要幹線道路である国道411号と本件道路との

交差部及び交通量が最も多く、主要幹線道路を代表する主要地方道である五日市街道と本件道路との交差部における騒音の合成結果も検討された。

また、本件環境影響評価書の「表5. 3-8」は、騒音に係る予測地域の概要を示したものである。同表からも明らかなように、同表のうち、「影響要因」の欄に記載されている道路が本件事業との間で合成騒音予測の対象となる道路である。すなわち、合成騒音予測を行うべき道路は、①高速道路、②一般国道、③主要地方道（都道）、④複合断面（圏央道と一般道が併走する状態）である。参加人らは、①については中央自動車道、②については一般国道411号、③主要地方道については、最も交通量の多い五日市街道で合成騒音予測を行うこととし、④については、α36(1)、同(2)、下代継(3)、同(4)などで実施し、その予測結果については本件環境影響評価書に記載されているとおりであって、考え得る上記①ないし④のすべてのパター

ンについて、合成騒音予測を行っているものである。

以上のとおり、本件環境影響評価においては、特に必要な場所において合成騒音の予測を十分に検討しており、適切に合成騒音についても配慮しているものである。

9 環境影響評価の再実施が必要でないこと

(一) 土地収用法その他の関係法令上、事業認定の際に起業者に対して環境影響評価を行うことを義務付ける規定は存在しないから、それを実施しなかったからといって、直ちに本件事業認定が違法となるものではないことは、前述のとおりであるが、本件事業は、以下に述べるとおり、環境影響評価法（平成9年法律第81号）上も環境影響評価条例上も環境影響評価の再実施が求められている事業ではない。

(二) そもそも、環境影響評価法1条の規定に照らせば、環境影響評価の終期については、許認可等への反映及び実施制限に関する規定から、事業に係る許認可等の前であり、かつ、事業の実施前であることが明らかになっている。

また、環境影響評価法32条1項は、環境影響評価書の公告後における環境影響評価その他の手続の再実施について定めているが、この規定は、対象事業を実施しようとする場合の環境影響評価その他の手続について定めるものであり、既に工事が終了した事業及び工事実施中の事業を対象としたものではない。

本件事業は、平成5年12月に工事に着手し、同法32条が施行された時点（平成10年政令第170号により、平成11年6月12日から施行）において、既に工事実施中であつたから、そもそも同条の対象の事業とはならないのである。

したがって、原告らのいう「国も環境影響評価法の制定で事後アセスメントが実施される」ということは、環境影響評価法上はあり得ないのである。

(三) また、東京都環境影響評価条例（平成10年東京都条例第107号による改正後のもの。平成11年6月12日施行）36条は、事業内容の変更による手続の再実施について規定するが、東京都知事は条例上の対象事業である本件事業につき、前記改正後の東京都環境影響評価条例36条に基づく環境影響評価手続の再実施が必要な場合に当たるとして環境影響評価手続の再実施を求めている。

すなわち、本件事業の工事期間は、従前、平成5年12月1日から平成13年3月31日までとされていたが、工事完了の予定時期を平成16年3月31日に変更（その後平成18年3月31日に変更）したため、起業者らは、前記改正後の東京都環境影響評価条例35条1項の規定に基づき、対象事業の内容（工事期間）の変更の届出を東京都知事に行った。これを受けた同知事は、起業者らに対して、前記改正後の東京都環境影響評価条例36条の規定に基づく環境影響評価の手続の全部又は一部の再実施を求めている。

さらに、旧東京都環境影響評価条例29条も、事情変更による手続の再実施について規定しているが、本件事業の環境影響評価書の縦覧は平成元年2月21日に終了し、平成5年12月に工事着手がされているため、工事着工時よりもより、現時点までにおいても本件事業の環境影響評価手続の全部又は一部を再実施するよう求められた事実はなく、また現時点において本件事業が同条の適用を受けることはない。

以上からすると、参加人らには、法令上再度の環境影響評価を実施する義務は何ら存在せず、再度の環境影響評価を実施していないことをもって、本件事業認定が違法であると評価されることはあり得ない。原告らの主張は、矛盾している上にその法令上の根拠についても合理的な説明をしておらず、かかる主張も到底

採用し得ないものといわざるを得ない。

10 本件事業が八王子城跡の遺跡破壊等をもたらすものではないこと
文化財への影響は、東京都教育委員会教育長からも特段の異議はなく、発掘調査等により保護されるべきものであること、国の史跡である八王子城跡の現状変更等についても文化庁長官から一定の条件の下で同意を受けているのであり、本件事業によって文化財等が受ける影響は小さい。

また、原告らの主張する八王子城跡等に悪影響を与える危険性が現実のものとなっているとされる事象と、本件事業の間には、何ら因果関係も存しないのであり、歴史的文化的、自然環境を破壊する可能性が非常に高いとの原告らの主張は、何ら根拠のない一方的な主張にすぎず、失当である。

11 トンネルの施工による水枯れ等

(一) α38の井戸の水位低下について

α38に直接水を供給している地下水は、地山深部に向かってほとんど流れておらず、地山深部の水とは切り離されていると考えられるため、城跡トンネルの施工によりα38の水には影響は生じないと判断される。

α38よりも高い標高の山体の表層部には、透水性の高い強風化砂岩層及び盛土が、その下位には比較的透水性の低い弱風化層が分布していることが確認されており、両者の境界面は、山頂からα38方向に向かって傾斜していると考えられ、α38よりも高い標高の地表に降った雨は、表層部に蓄えられた後、山頂付近では鉛直下方に浸透し、浅部の強風化砂岩層と弱風化砂岩層との境界面上に不圧水面をもった中間層地下水を形成する。α38の水は、弱風化砂岩層の上面に沿って流下するこの中間層地下水によって賄われており、下方の岩盤内の地下水からの涵養は受けていないと考えられる。また、城跡トンネルは、α38の井戸の約140メートル西方、約180メートル下方に位置するから、同トンネル工事によって、井戸の水が影響を受けることもあり得ない。

参加人らが平成3年から継続的に行っている井戸水位の調査結果によれば、調査を開始して以来、平成14年11月までの間に、冬季の水枯れが5回観測されており、いずれも春先には水位は回復している。調査結果によれば、井戸の水位は、年間を通して主に降雨に影響されて変動していること、水枯れが発生した平成7年、平成8年、平成9年、平成11年及び平成12年は、いずれも八王子市周辺における渇水期の降水量は例年に比べて少なかったことからすると、冬季の水枯れは、渇水期の降雨量が少なかったことが原因となって発生したものと考えることが合理的である。

以上の事実に照らせば、参加人らによるボーリング調査とα38の井戸枯れとの間の因果関係はないものと考えることが合理的である。

(二) 観測孔2の水位低下について

(1) 参加人らは、城跡トンネルの施工に当たっては、当該地域内のα38やα43の滝などの水文環境を保全することが極めて重要であるため、トンネルが通過する地域の地質の把握等を目的とするボーリング調査、水理機構を把握するための降水量、地下水位、河川流量、水質、土壌水分等の水文調査を平成3年度から(一部平成2年度より)継続して実施し、その結果を踏まえて学識経験者等で構成された環境保全対策検討委員会において工事着手前に施工検討を実施し、止水構造の採用などの対策工を計画してきた。また、施工に際しては、城跡トンネル工事が周辺の地下水に与える影響を観測するために、地山深部及び浅部に合計7箇所を観測孔を設置し、地下水位のモニタリングや掘削前面の地山の状況確認などを行いながら、提案された施工

方法により慎重に工事を実施してきた。
(2) 参加人らは、平成11年10月に城跡トンネルの工事に着手し、環境保全対策検討委員会から提案された対策工法により慎重に工事を進めてきたが、平成14年1月22日から同年2月1日にかけて、観測孔2の水位が約12メートル低下する現象が発生した。水位の低下がみられた同年1月22日、直ちにトンネルの掘削を一時休止し、トンネルの湧水を抑えるための応急止水注入を同月30日から実施するとともに、城跡トンネル工事に伴う止水対策等を検討するため、平成13年10月に設置した学識経験者等から構成されるトンネル技術検討委員会を平成14年2月1日以降、平成14年9月までに合計4回にわたり開催し、水文データや施工データを踏まえて、逐次、施工方法の検討を行ってきた。参加人らは、同委員会の検討結果を

踏まえ、引き続き周辺の自然環境等に十分配慮しながら、トンネル掘削を進めていくこととし、平成14年10月28日、トンネルの掘削を再開した。

(3) トンネル掘削再開後の $\alpha 38$ の水位、 $\alpha 43$ の滝の流量については、先進導抗（シールド）貫通後の現時点においても降雨による影響以外に特段の変化は生じていないばかりか、観測孔2の水位は、平成16年11月時点まで約10か月間上昇傾向を続け、TP+345メートルを超えるところまで水位が上昇している（平成14年1月22日の水位低下前とは約-3メートルの差である。）ことが確認された。

したがって、参加人らは、城跡トンネルの工事施工方法について、十分に慎重な検討を踏まえ、水文環境の保全に配慮しており、それが奏功していることも明らかである。

(4) 以上のとおり、参加人らは、工事着手前はもちろん工事実施中においても、必要な水文・地質調査を行うとともに、環境保全対策検討委員会及びトンネル技術検討委員会に水文環境を保全する対策工法等の検討をゆだね、その指導・助言を仰ぎながら慎重に工事を進めている。そして、トンネル掘削再開後において、 $\alpha 38$ の水位、 $\alpha 43$ の滝の流量及びトンネル湧水量において、特段の変化が生じていないことを確認しており、観測孔2の地下水位の低下により城山川の沢枯れや $\alpha 43$ の滝が枯れる危険性はなく、文化財の価値が破壊されるおそれはない。

したがって、上記地下水位の低下が地下水脈に影響を及ぼし、参加人らが地下水環境の保全に配慮していないとする原告らの主張は、何ら具体的な事実に基づくものではなく、失当というほかない。

(三) 八王子市 $\alpha 39$ 地区の井戸枯れについて

(1) $\alpha 39$ 地区の井戸水の供給源には、北浅川沿いの地下水と滝ノ沢川沿いの地下水との2つの水系があると考えられる。このうち、北浅川沿いの $\alpha 39$ 地区の地下水は、北浅川上流からの伏流水が供給源となっているため、 $\alpha 44$ 橋橋脚工事において、この伏流水を汲み上げたことにより、下流部の $\alpha 39$ 地区において、地下水位が低下したものと考えられる。

また、滝ノ沢川沿いの $\alpha 39$ 地区の地下水は、山間部からの流水が伏流水となって $\alpha 39$ 地区に流入しているところ、滝ノ沢川沿いの地下水の水位は、北浅川沿いの地下水の水位と連続しているため、北浅川沿いの地下水の水位の影響を受けやすいと考えられる。したがって、 $\alpha 44$ 橋橋脚工事において北浅川沿いの地下水位が低下したことに伴って、滝ノ沢川沿いの地下水位も低下したものと考えられる。

(2) 他方、平成9年4月から平成14年3月までの期間における滝ノ沢川の上流部と下流部との流量の相関関係は、城跡トンネル工事の前後で同様の傾向を示しており、また、地下水位の変化は、トンネル工事の前後を問わず、日降水量の変化とほぼ一致している。

(3) このように、井戸枯れの発生と $\alpha 44$ 橋橋脚工事による掘削は、その時期が一致しており、工事の終了とともに水位の回復が認められていること、 $\alpha 39$ 地区の井戸は、北浅川沿いの地下水及び滝ノ沢川沿いの地下水から供給されており、滝ノ沢川沿いの地下水も北浅川沿いの地下水の影響を受けやすいこと、滝ノ沢川沿いの地下水位の変動は、降雨に対応していると考えられることからすると、当該橋脚工事が $\alpha 39$ 地区における井戸枯れの原因であることは明らかであり、同地区の井戸涸れが城跡トンネルの工事によって発生したものと考える余地はないというべきである。

(四) $\alpha 40$ 沢の水枯れについて

$\alpha 40$ 沢の流水状況は、 $\alpha 16$ トンネルの直上部に当たる沢の上流部においては、通常は表流水はなく、降雨時のみ流水が認められ、トンネル直上部から100メートル以上下流の沢においては、通常表流水が認められるといったものである。これは、 $\alpha 16$ トンネルの掘削前においても変わるところはない。

したがって、 $\alpha 16$ トンネル工事後に $\alpha 40$ 沢に水枯れが発生した事実は、そもそも確認されていない。

$\alpha 16$ トンネルは、平成12年10月から掘削を開始し、 $\alpha 40$ 沢の直下の掘削は、平成13年7月から同年10月にかけて行われ、平成16年3月31日に工事が完成しているが、トンネルの掘削工事が $\alpha 40$ 沢直下部を通過した平成13年7月から同年10月にかけての湧水量は、最大で0.355立方メートル/日/メートルであるが、この値は、通常のトンネルの湧水量（トンネルの恒常的な

湧水量は、トンネルの深さや透水性によって変わるが、通常の場合、0～2.16立方メートル/日/メートル)と比較しても、少ない湧水量であった。

さらに、参加人らは、トンネル坑口部周辺の井戸5箇所について水位観測を実施しているが、 $\alpha 40$ 沢の直下掘削時の平成13年7月から同年10月にかけて及び工事完了後の平成16年11月時点においても、顕著な水位低下は認められていない。

$\alpha 40$ 沢の水枯れが $\alpha 16$ トンネル工事の影響であるとする原告らの主張も、科学的な根拠に基づかない単なる推測にすぎないというべきである。

(五) 小括

以上のとおり、① $\alpha 38$ の井戸の水位低下及び② $\alpha 39$ 地区の井戸枯れについては、いずれも城跡トンネル工事により生じたものではなく、同工事との因果関係は全く認められず、④ $\alpha 16$ トンネル工事による $\alpha 40$ 沢の水枯れについても、具体的根拠のない単なる推測にすぎない。

なお、③ボーリング(観測)孔2の水位低下については、城跡トンネル工事によって生じたものであるが、専門家の意見を踏まえて、十分な対策を講じており、現在の水位の回復状況をも、今後のトンネル工事が水文環境に対して原告らが危惧するような影響を及ぼすおそれはない。

したがって、城跡トンネル工事が八王子城跡一帯の地下水等に深刻な影響を及ぼすとの原告らの主張は、失当というほかない。

12 野生動物等の保護が十分にされていること

(一) オオタカとの共生が十分に図られていること

(1) 参加人らは、オオタカの行動圏、個体数、営巣状況等の生息状況の調査等を行うことを目的として、平成8年11月に学識経験者や猛禽類の専門家からなる「オオタカ検討会」を設置し、人とオオタカが共存できる環境づくりのための全般的方策を取りまとめた「オオタカとの共生をめざして―圏央道オオタカ検討会のとりまとめ―」を平成10年1月に発表した。参加人らは、その後、同年10月、3年に及ぶ継続調査の結果を踏まえ、実際の工事内容を反映した具体的なオオタカと道路の共生を目指す方策を取りまとめた「オオタカとの共生をめざして・その2」を発表した。

参加人らは、これらの方策に基づき、①時期に応じた使用建設機器の制限、②工事現場におけるモニタリングの実施、③視覚対策としてのトンネル坑口部におけるドームの設置、④全工事、全工種について低騒音型・低振動型建設機械の使用等の方策を実施しながら工事を進めるとともに、生息調査についても継続的に実施している。

また、今後の工事に当たっても、現段階までまとめた方策を着実に実施するとともに、今後もモニタリング調査を継続しつつ、オオタカと道路の共生を目指した方策にフィードバックしていくこととしている。

(2) オオタカ検討会が、実際の工事内容を反映した具体的なオオタカと道路の共生を目指す方策を取りまとめるに当たっては、3年間に及ぶ継続調査を実施し、オオタカの生息状況の把握には、定点調査・踏査・営巣環境調査を実施した。オオタカ検討会は、この調査結果を踏まえ、当該工事区域には、「猛禽類保護の進め方(環境庁、1996)」でいう、いわゆる「営巣中心域」に当たる林相がないこと、また、餌の解体や幼鳥の巣外育雛は、カラス等の外敵に襲われやすいので、林内等の遮蔽された場所で行われているため、開放された場所では事例が観察されなかったことから、この工事区域は営巣中心域に含まれていないと判断し、あえて営巣中心域を設定するためにオオタカに必要以上の刺激を与える調査を行うことはせず、高利用域のみ設定して、オオタカと道路の共生を目指す方策を採るべきとの意見を得たものである。

なお、営巣木周辺地域については、トンネル構造で通過しており、営巣環境の改変が生じないと判断されるため、影響は軽微であると判断されるものである。トンネル坑口は営巣中心域に該当するとの原告らの主張は、前提となる事実を誤るものである。

(3) 原告らは、平成10年9月に $\alpha 44$ 橋工事が開始されて以来、オオタカの重要な行動圏の環境が改変されたため、雛の巣立ち数は1ないし2羽と減少しており、明らかにオオタカの繁殖率が低下しているなどと主張し、また、平成14年及び平成15年においては、オオタカは従来の営巣地である $\alpha 3$ 地区での営巣を放棄したなどとも主張する。

しかし、そもそも原告らのいう「繁殖率」が何を示しているのか不明である。仮に、原告らが孵化数又は巣立ち数が減少していると主張するものとしても、「猛禽類保護の進め方」によれば「一腹卵数は1～4卵で、普通2～3卵が多い。」「巣立ち雛数は1～4羽で、普通2～3羽が多い」とされているのであるから、原告らの提示する巣立ち数のデータは、オオタカの通常の生態の変動の範囲にあるというべきであり、原告らの繁殖率が低下したとの主張は、その前提を誤るものである。

(4) また、参加人らは、猛禽類の専門家の指導、助言を仰ぎながら定点調査やモニタリングにおいて、オオタカの様々な行動を観察するとともに、オオタカの繁殖活動に配慮しながら、営巣場所や雛を確認するための現地調査も実施し、 α 3地区におけるオオタカの繁殖状況について、継続した調査を実施している。

平成14年の繁殖期における調査では、オオタカの営巣木の特定はできなかったものの、繁殖期間中に営巣を示唆するオオタカの威嚇行動等を継続して観察しており、同年8月には α 3地区で巣立ち間もない幼鳥1羽が確認された。そして、同年9月10日に開催された「オオタカ検討会」では、「 α 3地区において、今繁殖期の調査により確認された繁殖に関わる様々な状況から、オオタカは継続して繁殖しているものと考えられる」との意見を得ている。

平成15年の繁殖期における調査では、新たに確認された箇所でも2ペアの繁殖を確認し、同年7月25日に開催された「オオタカ検討会」において、「オオタカとの共生を図りつつ慎重に工事が進められている。今後とも引き続きこれらの方策を実施することにより、共生が図られるものと考えられる。」との意見を得ている。

平成16年の繁殖期における調査においても、巣立ち間もない幼鳥2個体の鳴き声と複数回の幼鳥の飛翔などを観察し、今繁殖期も α 3地区での繁殖が継続していることを確認し、平成16年9月7日に開催された「オオタカ検討会」において、「オオタカは α 3地区において今繁殖期も継続的に繁殖しており、今後ともモニタリングを実施し、慎重な工事を行うことで、オオタカとの共生が図られると考えられる」との意見を得ている。

(5) したがって、参加人らは、今後とも「オオタカ検討会」の意見を聴きながら、オオタカとの共生を目指す方策を着実に実施しつつ、慎重に工事を進めていくものである。しかも、 α 3地区においてオオタカが営巣放棄したという事実はなく、 α 3地区での繁殖が継続していることを確認しているのであるから、「オオタカの雛の巣立ちは、圏央道工事着手後着実に減少しその営巣に深刻な影響を与えている。」との原告らの主張は、事実を誤るものであり、失当である。

(6) 以上のとおり、参加人らは、八王子市 α 3地区にオオタカの営巣が発見されて以来、本件圏央道工事がオオタカの生息環境に及ぼす影響について継続して調査し、オオタカの繁殖を確認し続けており、学識経験者や猛禽類の専門家からなるオオタカ検討会の意見を聴きながら「オオタカとの共生を目指す方策」としてモニタリングをはじめとする各保全対策を実施しつつ、慎重に工事を進めているところである。本件事業による工事がオオタカの営巣に深刻な影響を与えているといった事実は存在しない。

(二) 絶滅のおそれのある野生動植物の保存に関する法律に違反するとの主張が失当であること

(1) 種の保存法は、「第2章個体等の取扱いに関する規制」として、国内希少野生動植物種個体を直接保護するための禁止規定である9条を設け、「生きている個体は、捕獲、採取、殺傷又は損傷（以下「捕獲等」という。）をしてはならない。」（同条1項）と定めている。種の保存法は、それと同時に、「第3章生息地等の保護に関する規制」として、国内希少野生動植物種の保存の必要性の程度等に応じて、「生息地保護区」（36条）、「管理地区」（37条）、「立入制限地区」（38条）、「監視地区」（39条）を定めている。そして、これらの地区内における一定の行為を禁止する規定として37条4項を設けており、それぞれの地区指定の目的に応じて、行為の禁止、一部を制限することとしているのである。

このような種の保存法の構造に照らせば、9条が国内希少野生動植物種個体を直接保護する趣旨で規定されたものであり、36条ないし39条等が国内希少野生動植物種個体の生息地の環境を保全する趣旨で規定されたものであることは明らかである。

原告らは、文理上、あるいは制定の趣旨に照らして、9条の「殺傷」には生息地を消滅させる、生育環境を悪化させることを含むと主張するが、か

かる解釈は、上記の種の保存法の構造を全く無視したものであり、その文理からかけ離れ、同法の趣旨を正解しないものといわざるを得ない。

したがって、原告らの主張は、その前提において明白な誤りを犯すものであって、失当である。

なお、本件事業が施行される地域に種の保存法36条1項に規定する「生息地等保護区」に指定された区域は存在しないから、そもそも本件事業において、種の保存法違反の行為は存在し得ない。

(2) 生物多様性条約に係る主張が主張自体失当であること

生物多様性条約3条は、「諸国は、……自国の資源をその環境政策に従って開発する主権的権利を有し…」と規定しており、原告らが掲げる8条は「締約国は、可能な限り、かつ、適当な場合には、次のことを行う。」と規定しているものであって、その文理に照らして、原告の主張するような「具体的な施策をとることを義務付けているものである。」との解釈が当然に導かれるものではない(なお、9条は、生息域外保全について規定するものであるところ、この生息域外保全とは、対象生物の原産国外での保全、施設等における保全等を意味することが明らかであるから、野生生物の生息地域の保全と直接かかわりがない。)

また、生物多様性条約の発効は、平成5年12月21日(平成5年外務省告示第627号)であるから、昭和63年に実施された本件環境影響評価について適用され得ないことは当然である。以上の点をおくとしても、本件事業認定は、適正に行われた本件環境影響評価を踏まえたものであり、また、第5の4で述べたとおり、城跡トンネル工事によって、オオタカの生息、繁殖が脅かされた事実は存在しないから、原告らの主張は、前提となる事実を欠く失当なものである。

(3) 小括

以上のとおり、参加人は、オオタカを含む野生動物の保護について十分配慮した工事を実施しており、オオタカの生息等を脅かす事実は存在しない。本件事業認定あるいは本件環境評価が種の保存法、生物多様性条約に違反し違法であるとする原告らの主張は、失当である。

1.3 環境権等

(一) 景観権について

(1) 原告らは、「景観権を憲法13条の国民の幸福追求権や25条の生存権を根拠に人格権や環境権の一つとして捉えて公法上の権利とともに私法上の権利として構成すべきである。」とした上で、本件の景観利益には、八王子城跡・高尾山が持つ統合的な自然景観にとどまらず、歴史的・文化的景観として高尾山、八王子城跡やα2が持つそれぞれ固有の価値があり、本件事業認定は、高尾山等が保有する景観要素の本質を著しく破壊するなどとして、本件事業認定は、取り消されるべきであると主張するものようである。

かかる原告らの主張は、本件事業が原告らの景観権を侵害するから、本件事業認定が違法であるとするものか、本件環境影響評価が八王子城跡等の景観的利益に十分な配慮をしていないから、本件事業認定が違法であるとするのか必ずしも判然としない。

しかしながら、いずれの主張であるとしても、原告らの主張は、以下に見るとおり、前提を欠く失当なものである。

(2) 原告らは、環境基本法、環境影響評価法13条に基づき環境大臣が定めることとされている「基本的事項」などの存在を挙げて、また、眺望権侵害に基づく損害賠償を認めた裁判例を挙げて、環境権が実体法上の権利であると主張する。

しかしながら、そもそも、現行法上、個人について良好な景観を享受する権利等を認めた法令は見当たらない。平成16年6月に成立した景観法(平成16年法律第110号)においても同様である。また、良好な景観を享受する利益は、その景観を良好なものとして観望する全ての人々がその感興に応じて共に感得し得るものであり、これを特定の個人が享受する利益として理解すべきものではないというべきである。これは、海や山等の純粋な自然景観であっても、また人の手の加わった景観であっても変わりはない。良好な景観の近隣に土地を所有していても、景観とのかかわりはそれぞれの生活状況によることであり、また、その景観をどの程度価値あるものと判断するかは、個々人の関心の程度や感性によって左右されるものであって、土

地の所有権の有無やその属性とは本来的にかかわりないことであり、これをその個人についての固有の人格的利益として承認することもできないのであって、景観

権は、実体法上認められた権利であるとは到底いい得ない。

したがって、原告らの主張する景観権は、実体法上の権利とは認められず、法律上保護された利益ともいい難いのであるから、原告らの主張は、その前提において失当である。

(二) 圏央道周辺の景観が本件環境影響評価において適切に予測・評価されていること

(1) 原告らは、本件事業認定は、高尾山などが保有する景観要素の本質を著しく破壊するものであり、他に影響を軽減するなど被害回避可能性を検討する余地がなく、景観アセスメントも、トンネル構造の問題をまったく考慮していないなど、アセスメントに値しないものであるなどとして、本件環境影響評価が適正に行われていないかのごとき主張をする。

(2) しかしながら、本件環境影響評価においては、本件事業の周辺地域に、α47 国定公園、α48 自然公園等の山地景観が存在することから、高尾山からの眺望、α2における眺望など、地域景観の特性等を考慮して代表的眺望地点を選定し、現地踏査及び写真撮影によるフォトマップの作成等により調査した上で、景観の変化についての予測を行っている。そして、本件事業により建設される人工構造物の付加による現況景観の変化は生ずるが、道路構造形式、デザイン、色彩等について各種調査をし、詳細な設計を行うとともに構造物の設置される箇所の自然的、歴史的、文化的条件を十分検討し、必要に応じて専門家の意見を設計に反映させることにより、構造物が本来持つべき機能と、視覚的機能を調和させ、景観的配慮を行っていくこととされていることとさ

れていることや、盛土・切土のり面、環境施設帯等には速やかに樹林による緑の創造を図ることにより、人工構造物の全体若しくは一部を視界から覆い隠し、道路と周辺景観との融合を図ることとされていることなどにかんがみ、本件事業による景観への影響は少ないものと考えるところの評価を適切に行っているところである。

(3) 原告らは、生態系、あるいは高尾山に存する滝等の景観要素も「景観的利益」として環境影響評価の対象とすべきと主張するもののようである。しかし、そもそも景観は、景観を眺望するすべての人々がその感興に応じて共に感得し得るものであり、これを特定の個人が享受する利益として理解すべきものではない。また、原告らが景観要素として掲げる事項は、本件環境影響評価においては、「地形・地質」、「植物・動物」などの「景観」とは別の評価項目として選定されているのであるから、原告らの主張を踏まえても、本件環境影響評価は適正に行われているというべきである。

(三) サウンドスケープについて

原告らは、圏央道が供用されれば、そこを走行する自動車の騒音によって、高尾山を訪れる者の「静寂権」が侵害されるから、たとえ環境基準を超えない騒音であってもそれは防止されるべき騒音であるとし、「静寂権」を侵害することにつながる本件事業認定は違法であると主張するもののようである。

しかしながら、原告らの主張する「静寂権」は、その意義、要件、効果が何ら明らかにされておらず、およそ実体法に根拠を持つ権利であるとも法律上保護された利益であるともいい得ない。

そもそも、原告らのいう「静寂権」の前提であるとみられる、サウンドスケープは、原告らの主張によっても、種々の説明がされており、その概念が明確にされていない。仮に、本件に即して、主張しているとみられる高尾山や八王子城跡を訪れる人々が自然とふれあい、五感全体で自然を感じ取る景観としての「しずけさ」すなわち静穏権の一種であると理解しても、その主張する権利あるいは法的利益の実体は判然としない。

このような原告らの主張からも明らかなように、「サウンドスケープ」という概念は、論者によってその内容は区々であり、結局は、個々人によりその内容は主観的に異なるものであるといわざるを得ない。

したがって、原告らの主張する「静寂権」ないし「サウンドスケープ」は、実体法上の権利ないし法律上保護された利益であるとは到底評価することができないから、本件事業認定に取り消すべき違法があるとする原告らの主張は、それ自体が失当であることは明白である。

(四) 小括

以上のとおり、環境権、景観権及びサウンドスケープを害するものとして本件事業認定を違法とする原告らの主張は、失当である。また、景観については、本件環境影響評価において適切に調査、予測・評価されているものであるか

ら、かかる点においても原告らの主張は失当である。

第二 乙事件及び丙事件

一 乙及び丙事件原告らの主張

1 権利取得裁決取消訴訟の原告適格

前記第一の一1(一)において述べたとおり、権利取得裁決取消訴訟の原告適格は、当該裁決の対象となった土地につき権利を有する者に限定されることなく、すべての原告について認められるべきである。

2 本件各明渡裁決の取消しを求める訴えの利益

(一) 土地収用法は、収用又は使用の裁決について、これを権利取得裁決と明渡裁決とに二分する裁決二分主義を採っている(土地収用法47条の2第2項)。このことからすれば、これら二つの裁決は、手続上別個のものであるから、一方の裁決は取消しの要件を満たすが、他方はこれを満たさないという場合が生じ得るのである。したがって、権利取得裁決は取り消すことができなくとも、明渡裁決は取り消すことができるという場合があり得るのである。明渡しについての原状回復を求めるためには、権利取得裁決の取消しを求めれば足りるとする被告収用委員会の主張は、このような場合に土地収用に異議を持つ者らの争訟の手段を不当に切り縮めることになる。

(二) 明渡裁決が取り消されると、その対象となった権利者は当該土地を占有し得る法的地位を回復する。この場合には、地上工作物等が存在しなくなったことにより現実には原状回復が困難ないし不可能であることは、考慮に入れるべきではない。

さらに、明渡裁決が取り消された場合には、起業者は改めて明渡裁決の申立てをしなければならなくなるが、土地収用法29条2項は、事業認定の告示の日から4年以内に明渡裁決の申立てがないときは、事業の認定は、期間満了の日の翌日から将来に向かって効力を失い、既にされた裁決手続開始の決定及び権利取得裁決は、取り消されたものとみなされると規定している。

そうすると、乙及び丙事件原告らは、仮に権利取得裁決が取り消されずに明渡裁決のみが取り消されても、上記のように一定の期間が経過すれば、事業認定の失効と裁決手続開始決定と権利取得裁決が取り消されるという法的効果を楽しみ得る地位を獲得することができる。これは、行政事件訴訟法9条括弧書きにいう法律上の利益に当たる。

したがって、乙及び丙事件原告らが明渡裁決の取消しについて訴えの利益を有しないとする被告収用委員会の主張は、失当である。

3 本件事業認定の違法性の承継

(一) 行政行為が段階的に連続してされ、先行行為と後行行為とが相結合して一つの効果の実現を目指し、これを完成するものである場合には、先行行為に違法があれば、後行行為には独自の違法がなくても、後行行為が違法とされる。

先行行為である本件事業認定には、既に述べたとおり違法事由があるから、後行行為である本件各収用裁決は、その違法性を承継する。

(二) 被告収用委員会は、裁決に当たって事業の認定の違法性を審査する権限を有していないことをもって、乙及び丙事件原告らの主張は失当であると反論する。

しかし、審査権限の有無は、行政部内における権限配分の問題であるにすぎない。収用される権利者の立場から見ると、「土地収用」という一個の目的が実現される行政手続の一連の行為の中において、どこで違法性を審査するかは、行政庁相互間の権限分配の問題であるので、権利者の立場からは重要な意味を持つものではない。収用委員会に事業の認定の審査権限がないことと、裁判所が裁決取消訴訟において事業認定の違法性を審査することができるかどうかとは、法的平面を全く異にする問題である。

(三) また、被告収用委員会は、事業の認定に関する争訟手段としては、これに対する取消訴訟を提起することができるので、違法性の承継を認める必要はなく、むしろ違法性の承継を認めることは、出訴期間の制限の下で行政処分等の違法性を争うことを認めた行政事件訴訟法の趣旨に反すると主張する。

しかしながら、この主張は、事業認定の法的安定性を強調するものであり、その結果、私人の権利利益の保護を薄くすることになるので、到底認められるべきではない。事業の認定に違法があったとしても、これに対する適法な不服申立ての手段を講じなければ不可争性が生ずるのが原則であるが、私人の権利救済のために、その原則に修正を加えるのが違法性の承継の議論である。事業の認定と収用

裁決が慎重な手続の要請を具体化するものである以上、両者あいまって土地所有権の剥奪という効果が生ずるという意味で、たとえ収用裁決に違法がなかったとしても、事業の認定に違法性があれば、収用裁決は違法になると解すべきである。

4 収用裁決手続固有の違法性

(一) 公開審理期日の一方的指定

乙及び丙事件原告らは、平成15年6月18日、被告収用委員会に対し収用裁決手続の進行に関して意見書を提出するとともに、収用裁決手続の公開審理の日程と会場については乙及び丙事件原告らの希望を聞いて決定するようにとの申入れを行うため、被告収用委員会との交渉を求めた。しかし、被告収用委員会から、第1回公開審理の期日は同年7月31日、会場はα28市民会館としたい旨の一方的な通告を受けた。

乙及び丙事件原告らの調査の結果、同年7月31日のα28市民会館の使用申し込みについては、起業者らが被告収用委員会に本件裁定申請を行った同年3月24日よりかなり前の3月7日に被告収用委員会が予約していたことが判明した。これは、被告収用委員会に対し収用裁定申請が出される前から、被告収用委員会は起業者らと事前打ち合わせを持ち、起業者らと日程調整をして起業者らの同意の下に第1回公開審理期日と会場を決めていたという驚くべき事実があったことを如実に示すものであった。

さらに、被告収用委員会は、第2回以降の公開審理期日の指定についても、乙及び丙事件原告ら代理人からの日程協議の申入れを無視して、期日指定を強行した。同代理人は、その都度被告収用委員会に抗議したが、被告収用委員会は、最後まで強権的な姿勢を改めようとしなかった。

(二) 新土地収用法を盾にとった不当な審理指揮

土地収用法改正法による改正後の新土地収用法63条は、公開審理において、土地所有者及び関係人の意見陳述権を認めている。乙及び丙事件原告らは、被告収用委員会に対し、事業認定手続では住民の意見が全く反映されていないので、公開審理の場でも本件事業の問題点について意見陳述する機会が与えられるべきだと主張した。ところが、被告収用委員会は、同条3項の「事業の認定に対する不服に関する事項その他の事項であつて、収用委員会の審理と関係がないもの」は意見を述べるできないという規定を盾にとり、乙及び丙事件原告ら等権利者らの意見陳述を一方的に禁止ないし制限してきた。

新土地収用法63条の規定は、前述したとおり、土地収用法改正法により、事業認定手続では住民の意見を十分に聴いて慎重に判断することになったこととセットで、収用裁決関連手続を合理化・迅速化するための規定として盛り込まれたものである。ところが、本件事業認定の手続は、旧土地収用法の適用の下で進められており、そこでは形骸化された公聴会などが開かれたにすぎず、住民の本件事業に対する意見を十分に陳述させ、認定手続に反映させるという新土地収用法の趣旨に沿った手続はされていなかった。

そこで、乙及び丙事件原告らは、被告収用委員会に対し、土地収用法改正法附則2条の経過措置の規定に問題があるので新土地収用法の機械的適用をすれば、乙及び丙事件原告らの意見陳述権が奪われることになること、土地収用法改正法附則2条の経過措置の規定の欠陥の影響を最小限に抑えるためには、できるだけ旧土地収用法の規定に沿って収用裁決手続を行うなどして法の弾力的な運用をすべきであることをるる説明したが、被告収用委員会はこれを全く受け入れようとしなかった。

(三) 意見陳述に対する差別的扱い

被告収用委員会は、平成15年10月9日の第2回公開審理において、事業に賛成する地権者P82及びP83に対しては、「事業に対する意見」及び「起業者との協議の経過」についての意見陳述を求めて、両名にこれらの事項に関する陳述の機会と陳述の権利を保障し、陳述の時間的制約も課さなかった。

ところが、被告収用委員会は、乙及び丙事件原告らの事業認定に関する意見陳述については、審理の進行について権利者との協議をしないまま、「事業認定のどの部分に重大で且つ明白な無効原因としての瑕疵があるのか」に限って、1時間以内に陳述を制限するなど、一方的に審理内容や陳述時間を制限した。これは差別的な扱いである。

(四) 一方的な意見陳述制限と禁止

第6原告兼第8原告P2は、本件収用裁決申請事件の土地所有者・関係人の中では最大の土地所有者であり、その土地境界の確定が裁決手続の中でも最大

の争点になっていた。そのため同原告は、平成16年2月23日の第8回公開審理で発言する準備をしていた。ところが、その当日の審理時間がずれこみ、同原告の発言の番が回ってきたときは、閉会予定（会場確保）の6時に近い時間になってしまったので、同原告代理人は、次回期日を決めて、同原告の発言の機会を設けるように申し入れた。これに対し、被告収用委員会は、休憩をとって合議をした上、同被告会長が午後5時50分に再開した途端に審理終結を一方的に宣言し、同原告の意見陳述の機会を奪った。

(五) 小括

以上のとおり、本件収各用裁決の手續自体には、固有の違法性がある。

5 本件各収用裁決の内容の固有の違法性

(一) 境界未確定の場合の「不明裁決」の違法性

(1) 第6原告兼第8原告P2及び東京都八王子市α2町○番1の土地の関係人は、公開審理において、起業者らの本件各収用裁決の申請書添付の物件調書・測量図面には、同原告所有地が接する同所○番12（P83所有）、同所○番ロ号（P82所有）、同所○番1（P99所有）との三方の境界が誤っていて、それも、いずれも同原告所有の土地を不当に狭く評価する方向で誤っており、この結果、同所○番1の土地は公簿面積では4019平方メートルあるのに対し起業者の実測面積は3544・83平方メートルと約450平方メートルも少なくなっているという重大な誤りがあることを指摘した。

被告収用委員会は、境界に関するこのような第6原告兼第8原告P2を始めとする同所○番1の関係人の主張を認めざるを得ない結果となった。しかし、被告収用委員会は、それを認めると、土地の測量のやり直しや、境界問題で土地の関係人から排除された立木所有者に対する関係で本件各収用裁決の審理のやり直しを迫られることから、境界を確定しないまま収用裁決を行った。

(2) 起業者らは、上述のような境界不確定のままの収用裁決を土地収用法48条4項但書の「不明裁決」の規定に沿ったものであり、違法ではないと主張する。

しかし、同条項が規定する「不明裁決」とは「土地又は土地に関する所有権以外の権利に対する損失の補償」（48条1項2号）についての裁決を行う際に「土地所有者又は関係人の氏名又は住所を確認することができないとき」には当該補償金を受けるべき土地所有者及び関係人の氏名及び住所を明らかになくともよいと規定するものであり、本件のような境界不確定の場合を直接規定したのではない。したがって、不明裁決の名によって、境界不確定のままの収用裁決を適法とすることはできない。

また、仮に、本件各収用裁決が不明裁決であったとすれば、裁決書には、土地所有者又は関係人の氏名又は住所を不明と記載することとなるはずであるが、本件各収用裁決の裁決書には、かかる記載は一切されておらず、不明裁決に必要な裁決書上の記載を欠いている。

さらに、仮に、不明裁決であったとしても、収用委員会は、自己の責任において、事実関係の把握をした上で、法令及び確立された判例・通説に基づく法律判断を行わなければならないのであって、このような手順を経て、なお、権利者不明と判断せざるを得ないときに、初めて不明裁決を行うことができる。本件各収用裁決は、境界確定の当事者である第6原告兼第8原告P2の発言を認めないままに収用裁決に至るなど事実関係の把握が不十分なままに行われたものである。そして、このように境界確定不能を裏付ける事実関係が十分に把握されていないからこそ、収用裁決は土地の補償金額を不当に低く認定することによって、同原告所有の同所○番1の土地の境界確定をしないことの不合理性を免れようとする欺まんの手法を用いたのである。

(3) この境界未確定と関連して、関係人の排除という重大問題が生じている。起業者らは、東京都八王子市α2町○番1の土地の境界を誤ったために、本来同土地上に立木を所有していた関係人約65名を土地の関係人としなかった。これを受けて被告収用委員会も、これら関係人に対し公開審理の呼出しをせず、関係人として扱わなかった。そのため、これら関係人は、収用委員会に対して意見書を提出することもできず、公開審理での意見も述べられないという違法な扱いを受けた。

しかも、被告収用委員会は、本件各収用裁決ではこれら関係人を権利不明者という範疇で関係人として認定しながら、補償金額0円とした点で違法であ

る。すなわち、P114、P115、P116、P29、P30、P37、P75、P117、P118、P119、P120、P121、P122の13名は、P2所有の同所○番1の土地を賃借し、立木を所有する者である。ところが、起業者らは、これら13名の所有する立木は○番地12上に存するP83所有のものとし、それゆえ、これら13名は他人の立木を勝手に買った無権利者であると認定され、本件各収用裁決の申請では、関係人とされなかった。

さらに、第6原告兼第8原告P2所有の同所○番1の土地の上の立木所有者であるにもかかわらず、P99所有地の同所○番1の土地の上であるとか、P82所有地の本件土地6上であると誤って起業者に主張され、同様の結果が生じていた。これらの関係人は約65名にも上る数である。乙事件及び丙事件原告らは、被告収用委員会において、これら排除された関係人は第6原告兼第8原告P2所有のα2町○番1の土地の上の立木所有者であり、起業者の測量図面の境界が誤っているために関係人から排除されるのは手続として違法であることを指摘した。

ところが、被告収用委員会は、本件各収用裁決の申請手続に関与させるべきこれら関係人を不当に排除したまま本件各収用裁決を行い、しかも、権利存否不明者として、権利者であるかもしれない関係者であることを認定しながら、公開審理に参加する道をふさいだまま裁決を行ったものである。したがって、本件の裁決手続には、重大かつ明白な違法がある。

(二) 立竹木の取得価格を「0円」としたことの違法性

(1) 起業者は、収用対象地上の立竹木の取得価格をことごとく「1円」と評価したのに対し、収用裁決では「0円」とされている。乙及び丙事件原告らは、そもそも本件の土地収用に反対するものであるが、仮に、収用を前提としたとしても、これらの取得価格自体の算定には、単なる価格の多寡にとどまらない重大な誤りがある。

(2) 原告らは平成4年から平成5年にかけて本件各土地の上の立竹木（以下「本件立竹木」という。）を1本2000円で購入したのであって、その立木を1本1円ないし0円にしか評価しないのはそれだけで不当である。しかし、乙及び丙事件原告らが主張するのは、第一に、単なる補償金の多寡ではなく、この価格評価には、収用裁決が当然の前提とすべき社会的常識と立木取得の事情に関する事実関係の把握の欠如が反映しており、この点で収用裁決の重大な瑕疵を構成しているということである。

そもそも関係人らは、本件立竹木を市場価値で評価したものではないし、市場価値を生み出そうとして購入したものでもない。関係人らは、本件立竹木が生えている山の自然環境及びこの山と一体となった高尾山やα2の自然環境の価値を評価してそれを守ろうと、立木を購入したものである。圏央道及び八王子ジャンクションの工事から豊かな自然環境を守るために立木を購入した以上、起業者は、この立木の所有者が考えている価値にふさわしい補償をしなければならない。

関係人らは、本件の収用が強行されれば、それぞれの所有する立木を失うのであり、立木が生えている自然環境も破壊されるのである。この環境そのものが失われるとすれば環境そのものの価値を財産的に評価して補償しなければならない。したがって、起業者らは、本件立竹木の所有者に金銭的に補償するとならば、本件収用の対象となっている立木全体に対して、同様の自然環境の条件が確保され高尾山と一体となった自然環境で同様の立木を全体の立木所有者が確保することができるような用地を他の地において確保するに必要な価格を基準とすべきである。

そして、これを前提に考えれば、α2と同様の環境で、同様の立木を取得するのに必要な費用は莫大にかかり、1本1円ないし0円で換算することは非常識である。このような換算方法を用いることは、原告らの事情を省みない不公正なものである。

(3) 起業者らは本件収用裁決を不明裁決だとして正当化しようとするのであるが、そうであれば、土地収用法48条5項によって、「土地に関する所有権以外の権利に関して争いがある場合において、裁決の時期までにその権利の存否が確定しないときは、当該権利が存するものとして裁決しなければならない。」のである。

ところが、上記二4において指摘した不当な排除を受けた関係人らは、裁決書別表3において、「権利の存否が不明である」関係人として記載されているのであるが、この人々に「権利が存する場合」の補償は、ことごとく「0」とされている。これも、権利消滅補償金と立竹木補償金がいずれも「0」とされてい

る結果である。つまり、これらの人々は、結果として、「権利が存するもの」とは取り扱われていないことになる。

よって、本件立竹木を0円と扱うことは土地収用法48条5項に違反する。

(4) 被告収用委員会は、前述のとおり、第6原告兼第8原告P2所有地と隣接地との境界を未確定のままにして、収用裁決をした。したがって、先に指摘したように、本来関係人でありながら、収用手続きから排除された人々の扱いもまた未確定である。もし、本件立竹木に1円でも評価を与えると、これらの人々を関係人とするか否かによって補償がされるか否かの差異が生じることになる。

本件立竹木1本に1円でも認定すると、これら権利存否不明者に対する収用委員会の収用手続きをしなければならないことになる。被告収用委員会が、起業者でさえ「1円」と評価した立木に対して「0円」との非常識極まりない評価をあげてしたのは、このような事態を避けるためであるとは考えられない。

これは、およそ法律に則した公正な評価ではなく、初めに結論ありきの不公正な評価であるとともに、手続としても違法である。したがって、起業者ら及び被告収用委員会の算定には重大な誤りがある。

(5) また、起業者らも本件各収用裁決も、上記の取得価格の算定根拠を何ら示していない。これは、手続上の重大な誤りである。かかる手続には重大かつ明白な違法がある。

二 被告収用委員会の主張

1 権利取得裁決取消訴訟の原告適格

(一) 土地の収用にかかる権利取得裁決の取消しを求める訴えの原告適格を有する者は、当該裁決の対象となった土地につき権利を有する者と解すべきである(土地収用法101条1項)。

乙及び丙事件原告らは、それぞれ、原告らとその取消しを請求する別紙裁決目録1ないし6記載の各権利取得裁決(「本件各種権利取得裁決」)の対象となった別紙物件目録1ないし7記載の各土地について、後記3のとおり権利を有するにすぎず、それ以外の土地については権利を有しない(なお、本件各権利取得裁決と本件各土地との関係及び別紙物件目録記載の各土地との関係については別紙「裁決・物件対照表」参照。)

したがって、各原告は、自らが権利を有しない本件各土地について被告収用委員会がした本件各権利取得裁決については、その取消しを求める原告適格を欠くものである。

(二)(1) 本件各権利取得裁決において、不明裁決の対象となった者は、乙事件原告番号24P19、同40P20、同96P21、同97P22、同109P23、同136P24、同199P29、同200P30、同210P37、同317P25、同327P26、同340P27、同390P28、同472P2、同515P43及び同543P18並びに丙事件原告番号12P75及び同23P77である(以上を合わせて「不明裁決対象原告ら」という。)

(2) 本件各権利取得裁決においては、被告収用委員会は、本件土地1と本件土地4、5及び6との各境界が不明であるとして、裁決対象の原告らについて、それぞれが所有権を主張する立木の所在が本件土地1であるのか、本件土地5、本件土地6あるいは本件土地4のいずれかであることを確定せずに本件各権利取得裁決をした。

(3) ところで、仮に、不明裁決対象原告らが所有すると主張する立木が、本件土地1に所在するのであれば、不明裁決対象原告らは、本件権利取得裁決6の関係人として扱われる。

他方、仮に、不明裁決対象原告らが所有すると主張する立木が、起業者がそれぞれの立木が所在する土地に所在するのであるとしても、不明裁決対象原告らがその立木の所有者である可能性は否定することができない。

この場合には、不明裁決対象原告らは、起業者がそれぞれの立木が所在する土地に対する本件各権利取得裁決の関係人として取り扱わざるを得ないこととなる。

(4) 以上によれば、不明裁決対象原告らの権利取得裁決取消訴訟についての原告適格は以下のとおりとなる。

ア 丙事件原告番号23P77は、本件権利取得裁決2及び6以外の権利取得裁決について原告適格を有しない。

イ 乙事件原告番号24P19、同40P20、同96P21、同97

P 2 2、同 1 0 9 P 2 3、同 1 3 6 P 2 4、同 3 1 7 P 2 5、同 3 2 7 P 2 6、同 3 4 0 P 2 7、同 3 9 0 P 2 8 及び同 5 4 3 P 1 8 は、本件権利取得裁決 3 及び 6 以外の権利取得裁決について原告適格を有しない。

ウ 乙事件原告番号 1 9 9 P 2 9、同 2 0 0 P 3 0、同 2 1 0 P 3 7 及び同 5 1 5 P 4 3 並びに丙事件原告番号 1 2 P 7 5 は、本件権利取得裁決 4 及び 6 以外の権利取得裁決について原告適格を有しない。

(三) 本件各土地に権利を有する原告ら

前記(二)を踏まえ、本件各土地に権利を有する原告らを列記すると以下のとおりである。

(1) 本件土地 7 (本件権利取得裁決 1 関係)

本件土地 7 に権利を有する者は、乙事件訴状別紙原告総目録記載の原告番号 1 P 3、同 6 0 P 4、同 1 2 0 P 1 0、同 2 4 6 P 1 1、同 2 4 7 P 1 2、同 2 4 8 P 1 3、同 2 5 8 P 1 4、同 2 9 9 P 5、同 3 0 8 P 6、同 3 6 8 P 1 5、同 3 9 4 P 7、同 3 9 5 P 8、同 3 9 9 P 1 6、同 5 3 1 P 1 7 及び同 5 5 2 P 9 である(本件土地 7 の所有者について丁第 9 号証、本件土地 7 上に立木を所有する、あるいは所有する可能性のある者について丁第 1 号証の 2 の明渡裁決申立書添付の物件調書 7 項物件がある土地の所在を参照。)

(2) 本件土地 5 (本件権利取得裁決 2 関係)

本件土地 5 に権利を有する者は、乙事件訴状別紙原告総目録記載の原告番号 4 7 2 P 2 及び丙事件訴状別紙原告総目録記載の原告番号 2 3 P 7 7 である(本件土地 5 の所有者について丁第 1 2 号証、本件土地 5 上に立木を所有する、あるいは所有する可能性のある者について丁第 3 号証の 2 の明渡裁決申立書添付の物件調書 7 項物件がある土地の所在を参照。)

(3) 本件土地 6 (本件権利取得裁決 3 関係)

本件土地 6 に権利を有する者は、乙事件訴状別紙第 1 原告目録記載の原告番号 4 7 2 P 2、同第 2 原告目録記載の原告番号 5 4 3 P 1 8、同第 3 原告目録記載の原告番号 2 4 P 1 9、同 4 0 P 2 0、同 9 6 P 2 1、同 9 7 P 2 2、同 1 0 9 P 2 3、同 1 3 6 P 2 4、同 3 1 7 P 2 5、同 3 2 7 P 2 6、同 3 4 0 P 2 7、同 3 9 0 P 2 8、同 4 7 2 P 2 及び同 5 4 3 P 1 8 である(本件土地 6 の所有者について丁第 1 3 号証を、本件土地 6 上に立木を所有する、あるいは所有する可能性のある者について丁第 4 号証の 2 の明渡裁決申立書添付の物件調書 7 項物件がある土地の所在を参照。)

(4) 本件土地 4 (本件権利取得裁決 4 関係)

本件土地 4 に権利を有する者は、乙事件訴状別紙第 1 原告目録記載の原告番号 4 7 2 P 2、同第 2 原告目録記載の原告番号 1 P 3、同 1 9 9 P 2 9、同 2 0 0 P 3 0、同 3 4 5 P 3 1 及び同 5 0 7 P 3 2、同第 3 原告目録記載の原告番号 1 P 3、同 6 9 P 3 3、同 7 0 P 3 4、同 1 1 0 P 3 5、同 1 6 6 P 3 6、同 1 9 9 P 2 9、同 2 0 0 P 3 0、同 2 1 0 P 3 7、同 3 3 0 P 3 8、同 3 3 1 P 3 9、同 3 4 5 P 3 1、同 3 4 6 P 4 0、同 4 6 8 P 4 1、同 4 7 2 P 2、同 4 8 2 P 4 2、同 5 0 7 P 3 2 及び同 5 1 5 P 4 3、丙事件訴状別紙第 1 原告目録記載の原告番号 1 2 P 7 5、同第 2 原告目録記載の原告番号 4 P 7 6 及び同 1 2 P 7 5 である(本件土地 4 の所有者について丁第 1 4 号証を、本件土地 4 上に立木を所有する、あるいは所有する可能性のある者について丁第 5 号証の 2 の明渡裁決申立書添付の物件調書 7 項物件がある土地の所在を参照。)

(5) 本件土地 2 及び同 3 (本件権利取得裁決 5 関係)

本件土地 2 及び同 3 に権利を有する者は、乙事件第 1 原告目録記載の原告番号 4 7 2 P 2、同第 2 原告目録記載の原告番号 1 P 3、同 4 P 4 4、同 7 P 4 5、同 1 3 P 4 6、同 1 4 P 4 7、同 1 5 P 4 8、同 2 6 P 4 9、同 3 3 P 5 0、同 3 9 P 5 1、同 5 3 P 5 2、同 5 9 P 5 3、同 1 0 2 P 5 4、同 1 5 0 P 5 5、同 1 5 4 P 5 6、同 1 5 5 P 5 7、同 1 5 9 P 5 8、同 1 6 7 P 5 9、同 2 1 1 P 6 0、同 2 9 7 P 6 1、同 3 7 3 P 6 2、同 4 1 5 P 6 3、同 4 2 5 P 6 4、同 4 3 2 P 6 5、同 4 3 3 P 6 6、同 4 9 2 P 6 7、同 5 0 0 P 6 8、同 5 2 8 P 6 9、同 5 4 3 P 1 8、同 5 5 3 P 7 0 及び同 5 5 5 P 7 1、同第 3 原告目録記載の原告番号 3 0 5 P 7 2、同 3 7 7 P 7 3、同 4 1 6 P 7 4、同 4 7 2 P 2 及び同 5 4 3 P 1 8、丙事件訴状別紙原告総目録記載の原告番号 2 3 P 7 7、同 2 5 P 7 8 及び同 2 6 P 7 9 である(本件土地 2 及び同 3 の所有者、賃借権者及び転賃借権者について丁第 1 0 号証

及び丁第11号証を、本件土地2及び同3上に立木を所有する、あるいは所有する可能性のある者について丁第2号証の2の明渡裁決申立書添付の物件調書7項物件がある土地の所在を参照。)

(6) 本件土地1 (本件権利取得裁決6関係)

本件土地1に権利を有する者は、乙事件訴状別紙第1原告目録記載の原告番号472P2、同第2原告目録記載の原告ら、同第3原告目録記載の原告ら(ただし、原告番号70P34、同110P35、同120P10、同166P36、同246P11、同247P12、同248P13、同258P14、同305P72、同330P38、同331P39、同346P40、同368P15、同377P73、同399P16及び同468P41を除く者)並びに丙事件訴状別紙原告総目録記載の原告ら(ただし、原告番号4P76を除く者)である(本件土地1の所有者、賃借権者及び転賃借権者について丁第15号証を、本件土地1上に立木を所有する、あるいは所有する可能性のある者について丁第6号証の2の明渡裁決申立書添付の物件調書7項物件がある土地の所在を参照。)

2 明渡裁決取消訴訟の訴えの利益

(一) 明渡裁決があったときは、当該土地又は当該土地にある物件を占有している者は、明渡裁決において定められた明渡しの期限までに、起業者に土地若しくは物件を引き渡し、又は物件を移転しなければならない義務を負うところ(土地収用法102条)、明渡裁決の取消しを求める訴えの原告適格を有する者は、当該裁決の対象となった土地又は当該土地にある物件を占有している者と解すべきである。

そして、明渡裁決の対象となる土地の明渡しが完了した場合は、明渡裁決はその目的を達し、も早所有者等が明渡裁決により何らかの義務を負うことはなく、所有者等が明渡しについての原状回復を求めるためには、権利取得裁決を争い、その取消しを求めれば足りるのであるから、明渡裁決の取消しを求める訴えの利益は消滅するというべきである。

(二) 本件各土地上の立竹木は、必要な伐採、搬出を終了するとともに、本件各土地は、いずれも起業者に引き渡され、本件各土地及び本件各土地上の立竹木は、その必要な明渡しが終了している。

したがって、乙及び丙事件原告らは、いずれも、本件各明渡裁決の取消しを求める訴えの利益を有しない。

3 本件事業認定の違法性が承継されないこと

(一) 土地収用法によれば、起業者は、事業認定の告示があった日から1年以内に限り、収用裁決の申請をすることができる(39条1項)、起業者が提出すべき裁決申請書には、事業計画書並びに起業地及び事業計画を表示する図面の添付が義務付けられ(40条1項1号)、収用委員会は、申請に係る事業が告示された事業と異なるか、又は申請に係る事業計画が事業認定申請書に添付された事業計画書に記載された計画と著しく異なるかについて審査する権限を有するが、事業認定についての審査はこの限度に限られており(47条)、収用委員会は、裁決に当たって事業認定の適法性について審理する権限がなく、事業の認定に瑕疵があると判断した場合でも、同法47条に該当する場合以外は収用又は使用の裁決をしなければならない(47条の2第1項)。

このような諸規定を見れば、収用裁決は、事業認定の有効な存在がその適法要件とされているのであって、事業認定の適法な存在までは求められていないと解される。

(二) また、事業認定は、それによって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められる行政処分であり、これに対する抗告訴訟を提起し、先行する事業認定について、取消訴訟においてその違法性を争うことができる。しかも、土地収用法上、事業認定がされたときはその旨の告示がされる上、起業地表示図の縦覧、補償等の周知措置等の諸制度が設けられているため、土地所有者及び関係人は、事業認定について迅速かつ確実にその事実を知り得る機会を与えられており、事業認定に違法がある場合には、取消訴訟を提起することが容易であると認められる。

したがって、事業認定に関する争訟手段としては、これに対する取消訴訟を提起することができるのであって、違法性の承継を認めなければ土地所有者及び関係人の権利の保護に不十分であるということにはならない。

むしろ、違法性の承継を当然に認めることは、出訴期間の制限の下で行政処分の違法性を争うことを認めた行政事件訴訟法の趣旨に反するものである。

したがって、本件事業認定についての瑕疵の有無は、それが重大かつ明白といえない限り、本件事業認定の取消訴訟において審理判断されるべき事柄であって、本件各収用裁決の取消訴訟においてこれを審理判断することは許されないというべきである。

(三) さらに、事業認定における違法性が収用裁決に承継されるとする学説は、事業認定に処分性を認めず、独立して取消訴訟の対象とされていなかった昭和42年法律第74号による改正前の土地収用法の下における解釈をそのまま承継したものであり、現行の土地収用法の下では理論的に破綻しているとの指摘もされている。違法性の承継が認められるべきものであるかは、実定法の解釈に即して検討されるべきものである。

(四) 以上のとおりであるから、本件において違法性の承継を認めるべきとする乙及び丙事件の原告らの主張は、失当というほかはない。

4 本件収用裁決手続の適法性

(一) 公開審理期日の指定等が適切に行われたこと

乙事件及び丙事件の原告らは、起業者と被告収用委員会が打合せをして第1回の審理期日の予定を平成15年7月31日としたなどと主張する。

しかしながら、本件事業認定は、平成14年4月19日にされ、同日告示されているところ、起業者は、事業認定の告示の日から1年以内に収用又は使用の裁決を申請しなければならないのであるから(土地収用法29条1項)、遅くとも平成15年4月18日までは、本件収用裁決の申請がされることは明らかである。また、収用裁決の申請がされれば、収用委員会は、収用対象土地の所在する市町村長に対して裁決申請書及び明渡裁決申立書を送付し(同法42条1項、47条の4第1項)、この送付を受けた市町村の長は、これを公告し(同法42条2項及び47条の4第2項)、2週間の縦覧に供することとなる。そして、収用委員会は、この縦覧期間を経過した後は、遅滞なく審理を開始しなければならない(同法46条1項)。

上記のとおり、本件収用裁決の申請が、遅くとも平成15年4月ころまでにされることは明らかであったのであり、さらに、新聞報道等により本件収用裁決の対象土地の所有者又は関係人(以下「関係人等」という。)が1500人を超える極めて多数に上ることから、計画的に第1回公開審理の期日を設定し、かつその多数の関係人等を収容し得る会場を準備することは当然のことである。本件収用裁決の手続の進行に関する法の規定に照らせば、審理の日程がいつごろになるかについて、起業者と事前に打合せをする必要性はない。

被告収用委員会は、多数の権利者がいることをも勘案し、第1回公開審理期日の指定を含め、審理期日の指定を適切に行ってきたものである。

(二) 本件収用裁決の審理では適正な審理指揮が行われるなど審理手続が適法であること

(1) 収用裁決の審理における審理の対象

収用委員会の審理は、主として収用等に伴う土地等の権利者に対する補償額等を確定するために行われるものであって、事業認定手続の不服に関する事項について審理を行うことを土地収用法はもともと予定しておらず、収用委員会は上記事項に関して審査する権限も義務もない。

したがって、新土地収用法(平成13年法律第103号による改正後の土地収用法)施行以前の法解釈においても、事業の認定に対する不服に関する事項その他の事項であって、収用委員会の審理と関係がない事項に関する主張は、意見書の提出、意見の陳述のいずれについても、旧土地収用法64条2項の規定により、収用委員会の審理において制限されることが期待されていたのである。

上記の法の解釈に照らせば、被告収用委員会の会長が、本件事業認定に対する不服など、本件各収用裁決の審理において審理すべき事項と関係のない事項について発言を制限したり、あるいは必要に応じて発言の時間等の調整を行うことは、法の趣旨にかないこそすれ、これに反するものではない。

(2) 本件各収用裁決の審理において適正な審理指揮が行われたこと

被告収用委員会は、本件各収用裁決の関係人等の意見陳述について、不当に特定の関係人等の意見陳述を制限したり、優遇したものではなく、その審理指揮は適切に行われた。

(3) 不明裁決の対象とされた関係人への対応が適切に行われたこと

被告収用委員会は、未認定の立木所有者に対しても審理を実施すること、発言希望者は発言要望書を提出できること、さらに、意見書の提出ができることを記載した書面を送付し、現に意見を聴取している。

(4) その他の審理指揮も適切であったこと

被告収用委員会の会長は、起業者ら、土地所有者及び関係人の意見陳述について、「事業の認定に対する不服に関する事項その他の事項であって、収用委員会の審理と関係がないもの」を制限することを規定する新土地収用法63条3項に従い、適切な審理指揮をしていたものである。

(三) 小括

以上のとおり、本件各収用裁決の審理は、土地収用法の規定に従い、被告収用委員会の会長の適切な審理指揮に基づいてされていたものである。

5 本件各収用裁決の内容の適法性

(一) 境界未確定の場合の「不明裁決」の適法性

乙及び丙事件原告らは、土地収用法48条4項ただし書は、本件のような境界不確定な場合を直接規定したものではないとし、境界不確定のままの収用裁決を適法とすることはできないと主張するとともに、不明裁決であれば、土地所有者又は関係人の氏名又は住所を不明と記載する必要があるとの主張を追加するものようである。

しかしながら、そもそも、同法48条4項ただし書は、土地の境界が不明であることなどにより、権利の帰属に争いがあるため、権利者が確知できない場合を当然含むものであり、乙及び丙事件原告らの主張は失当である。また、土地の境界が不明であるということは、氏名又は住所が不明ではなく、権利の帰属が不明なのであるから、乙及び丙事件原告らの主張するような記載は必要ない。

乙及び丙事件原告らの上記主張は、同法48条4項ただし書の趣旨を正解しない失当なものである。

(二) 補償金額に関する不服は収用裁決の取消理由とならないこと

乙及び丙事件原告らは、本件各土地及び立竹木の補償額の算定が不当であるとして、本件収用裁決自体に違法があると主張するものようである。

しかしながら、乙及び丙事件原告らの上記主張は、要は補償額の算定に対する不服をいうにすぎないところ、収用委員会の裁決事項のうち損失の補償についての不服については、行政不服審査法による不服申立てが許されず、被収用者は、起業者を被告として出訴すべきものとされているから（土地収用法133条2項）、かかる事由を収用裁決の違法事由として主張することは許されない。

したがって、かかる乙及び丙事件原告らの主張は、それ自体失当というほかない。

(三) 土地の補償金額が適正に算定されたものであることについて

乙及び丙事件原告らは、土地の補償金額を不当に低く認定することによって、第6原告兼第8原告P2所有の東京都八王子市α2町○番1の土地の境界確定をしないことの不合理性を免れようとした欺まんの手法が用いられたとし、本件各収用裁決の手續が違法である旨主張するようである。

しかし、補償金額に関する不服を裁決取消訴訟で主張すること自体が失当であることをひとまずおくとしても、被告は、相当な補償金額を算定するに当たっては、現地調査の結果や近傍類地の取引価格、公示価格及び基準地価格等のほかに、土地収用法65条1項2号の規定により鑑定人3者に鑑定をさせ、それらを総合的に考慮して決定したものであり、法に従い適切に行われている。乙及び丙事件原告らがいう欺まんの手法との指摘は全く当たらない。

(四) 立竹木の取得価格が適正に算定されたものであることについて

乙及び丙事件原告らは、被告収用委員会が本件各収用裁決において、本件各土地上の本件立竹木の取得価格を0円が相当としたことについて、これらの取得価格自体の算定には単なる価格の多寡にとどまらない重大な誤りがあるとする。

しかし、補償金額に関する不服を収用裁決取消訴訟で主張すること自体が失当であることをひとまずおくとしても、乙及び丙事件原告らの主張は、土地収用法80条の趣旨を正解しないものであり、失当である。

すなわち、同条は、「物件を収用する場合において、収用する物件に対しては、近傍同種の物件の取引価格等を考慮して、相当な価格をもって補償しなければならない。」と規定するところ、「相当な価格」とは、「明渡裁決の時の価格」（同法73条）をいうのである。これは、市場における客観的な取引価格を意味する。本件のような山林に生育している状態の立竹木の市場における客観的な取

引価格とは、最寄市場の価格から、当該立竹木を伐採して市場まで搬出する経費を控除して算出した価格をいうのであり（このような算出方法を「市場価逆算方式」という。）、市場価逆算方式は一般的に採用されているものである。

本件各収用裁決における本件立竹木の「取得価格」とは、上記の明渡裁決時の立竹木の客観的な取引価格を意味するものである。被告収用委員会は、土地収用法65条1項に基づき現地を調査し、鑑定人に調査のための鑑定をさせた結果、立竹木の種類、胸高・根元直径及び樹高を認定し、また、立竹木の取得価格及び移転料を算定した上、伐採して市場に搬出しても搬出費用が最寄市場の価格を上回ることが明らかであることから、市場価逆算方式に従って取得価格を0円としたものである。

したがって、被告収用委員会が本件立竹木の「取得価格」を0円として裁決したことは、法の趣旨にのっとった適正な判断であり、違法ではない。

(別紙)

裁 決 目 録

- 1 事件番号 平成15年第17号(権利取得裁決)
同号の2(明渡裁決)
土地所有者兼関係人 P123
関係人 P124ほか
対象地 別紙物件目録8の土地(○番5)
権利取得の時期 平成16年7月16日
明渡しの期限 平成16年7月16日
- 2 事件番号 平成15年第19号(権利取得裁決)
同号の2(明渡裁決)
土地所有者兼関係人 P82
関係人 P77ほか
対象地 別紙物件目録6の土地(○番ロ)
権利取得の時期 平成16年8月16日
明渡しの期限 平成16年8月16日
- 3 事件番号 平成15年第20号(権利取得裁決)
同号の2(明渡裁決)
土地所有者兼関係人 P99
関係人 P19ほか
対象地 別紙物件目録7の土地(○番1)
権利取得の時期 平成16年8月16日
明渡しの期限 平成16年8月16日
- 4 事件番号 平成15年第22号(権利取得裁決)
同号の2(明渡裁決)
土地所有者兼関係人 P83
関係人 P125ほか
対象地 別紙物件目録4の土地(○番12)
権利取得の時期 平成16年8月16日
明渡しの期限 平成16年8月16日
- 5 事件番号 平成15年第23号(権利取得裁決)
同号の2(明渡裁決)
土地所有者兼関係人 P2
関係人 P3ほか
対象地 別紙物件目録2及び3の土地(○番5、○番6)
権利取得の時期 平成16年7月16日
明渡しの期限 平成16年7月16日
- 6 事件番号 平成15年第24号(権利取得裁決)

土地所有者兼関係人 同号の2 (明渡裁決)
関係人 P 2
P 5 4 ほか
対象地 別紙物件目録1の土地 (○番1)
権利取得の時期 平成16年8月16日
明渡しの期限 平成16年8月16日